



РУКОВОДСТВО ДЛЯ ВНУТРЕННИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ЗА ВЫБОРАМИ

ОБСЕ
БДИПЧ

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ВНУТРЕННИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ЗА ВЫБОРАМИ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
(БДИПЧ) OSCE/ODIHR
Aleje Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland
www.osce.org/odihr

© ОБСЕ/БДИПЧ 2004

Все права защищены. Материалы данной публикации могут быть свободно использованы и тиражированы для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что будет сделана ссылка на ОБСЕ/БДИПЧ как источник информации.

Автор дизайна: Дамла Суар, Женева, Швейцария
Напечатано в Польше издательством Poligrafus Andrzej Adamiak.

Перевод с английского О.Г. Бараули

Издание данного руководства стало возможным благодаря щедрой поддержке правительств Великобритании и США.

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ВНУТРЕННИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ЗА ВЫБОРАМИ



ОБЩИЙ ОБЗОР

ОЦЕНКА ВЫБОРОВ

1

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ НАБЛЮДЕНИЯ

2

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

3

МОНИТОРИНГ РАССМОТРЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

4

ОЦЕНКА РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ
И ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

5

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ВЫБОРОВ

6

МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССА РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ
И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

7

МОНИТОРИНГ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ

8

МОНИТОРИНГ СМИ

9

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПРОЦЕССОМ ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ

10

МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ СУММИРОВАНИЯ, ПЕРЕДАЧИ ДАННЫХ
И ОБЪЯВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ

11

СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ

12

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	10
1. ОЦЕНКА ВЫБОРОВ	12
А. Международные стандарты в области выборов и прав человека	13
Б. Применение международных стандартов в ходе наблюдения за выборами	16
В. Применение национальных стандартов в оценке выборов	18
Г. Сравнение с предыдущими выборами	18
2. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ НАБЛЮДЕНИЯ	20
А. Оценка потребностей	21
Б. Планирование и организационные вопросы	23
В. Структура программы наблюдения и функции участников	27
Г. Мероприятия на национальном уровне	28
Д. Мероприятия на региональном и местном уровнях	30
Е. Беспристрастность	31
Ж. Аккредитация	33
3. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	34
А. Важность юридического анализа	35
Б. Основы для анализа законодательства	36
В. Составление таблицы избирательных споров	42
4. МОНИТОРИНГ РАССМОТРЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ	46
А. Мониторинг процесса рассмотрения избирательных споров	47
Б. Анализ избирательных споров	50
5. ОЦЕНКА РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ	54
А. Важность регистрации избирателей	55
Б. Оценка качества и точности процесса регистрации избирателей/списков избирателей	56
В. Сравнительный анализ списков избирателей и данных о населении	57
Г. Изучение списков избирателей	58
Д. Компьютерная проверка	59
Е. Мониторинг общественно-информационной кампании	61
Ж. Мониторинг работы регистрационных центров	61
З. Мониторинг рассмотрения споров, связанных с регистрацией избирателей	62
И. Мониторинг процесса установления границ избирательных округов	63
6. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ВЫБОРОВ	64
А. Структура избирательных органов власти	65
Б. Ключевые вопросы, требующие оценки	66

7. МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССА РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	70
А. Регистрация политических партий	71
Б. Регистрация политических претендентов	72
В. Регистрация женщин и представителей национальных меньшинств в качестве кандидатов	73
8. МОНИТОРИНГ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ	74
А. Встречи с политическими партиями и кандидатами	76
Б. Встречи с представителями СМИ	77
В. Встречи с государственными должностными лицами	77
Г. Мониторинг событий кампании	78
Д. Мониторинг действий служб, ответственных за поддержание порядка	79
Е. Мониторинг связанных с проведением предвыборной кампании расходов, источников финансирования и размеров финансовых поступлений	79
Ж. Мониторинг случаев нецелевого использования государственных средств	81
З. Предотвращение конфликтов и мониторинг случаев применения силы во время выборов	83
И. Мониторинг других вопросов	84
9. МОНИТОРИНГ СМИ	86
А. Важность мониторинга СМИ	87
Б. Цель мониторинга СМИ	88
В. Оценка местного законодательства, регулирующего деятельность СМИ	89
Г. Мониторинг телерадиовещательных и печатных СМИ	89
Д. Мониторинг проводимой на платной основе политической агитации и информирования избирателей	95
Е. Мониторинг случаев оказания давления на СМИ и преследования отдельных журналистов	95
10. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПРОЦЕССОМ ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ	96
А. Наблюдение за ходом голосования и процессом подсчета голосов	98
Б. Альтернативный подсчет голосов	104
11. МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ СУММИРОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ, ПЕРЕДАЧИ ДАННЫХ И ОБЪЯВЛЕНИЯ ИТОГОВ ВЫБОРОВ	108
А. Важность проведения мониторинга суммирования данных с избирательных участков	109
Б. Мониторинг компьютеризированной передачи результатов	110
В. Мониторинг событий, развивающихся после окончания дня выборов	110
12. СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ	112
А. Важность составления отчетов	113
Б. Отчеты региональных наблюдателей	114
В. Доклады о происшествиях	115
Г. Заявления	116
Д. Итоговый отчет	117
Е. Распространение отчета	118
ЧТО ТАКОЕ ОБСЕ/БДИПЧ?	120

ОТ АВТОРОВ

Данное руководство было создано при участии групп внутренних наблюдателей из всего региона ОБСЕ. Идея о его написании впервые возникла во время рабочей встречи с ведущими группами наблюдателей, которая состоялась в Словакии в мае 2001 года, и получила дальнейшее развитие в ходе прошедшей несколько позже конференции ОБСЕ/БДИПЧ в Варшаве, на которой присутствовало 25 групп внутренних наблюдателей.

Сотрудники БДИПЧ хотели бы выразить глубокую благодарность Саймону Осборну, исполнительному директору Международной службы содействия избирательным реформам (ERIS, Великобритания), который совместно с экспертами БДИПЧ по выборам является соавтором руководства. БДИПЧ также выражает признательность Марку Стивенсу, Полу Огрейди, Джесси Пилгрим и Питеру Айхеру за значительный вклад в написание текста руководства. И, наконец, сотрудники БДИПЧ благодарят Национальный Демократический Институт Международных Отношений (НДИ) за помощь в составлении руководства, а также за разрешение использовать материалы публикаций НДИ. Выражаем особую благодарность г-же Холли Рутрауф.

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время наблюдение за ходом выборов и референдумов стало играть важную роль в процессах содействия демократическим преобразованиям и поддержке прав человека. Выборы являются неотъемлемым элементом демократии, поэтому установление общественного доверия к избирательным процессам и институтам – важнейшее условие для заложения основ власти любого демократического правительства. Несмотря на то, что наибольшим вниманием и известностью пользуется международное наблюдение за выборами, значительно возросло признание важности внутреннего наблюдения. На сегодняшний день в регионе ОБСЕ существует свыше двадцати пяти групп и коалиций внутренних наблюдателей.

Внутреннее наблюдение за выборами напрямую способствует соблюдению и защите прав человека. Кроме того, обеспечение открытости и прозрачности избирательного процесса в соответствии с действующим законодательством и международными стандартами является неотъемлемым элементом демократического общества. Уважение права на участие в политических процессах имеет важное значение, так как оно предполагает приверженность и другим основным правам человека, например, праву на свободу выражения собственного мнения, свободу передвижения, праву на организацию мирных собраний и ассоциацию. Осуществление внутреннего наблюдения группами местных наблюдателей способствует предотвращению нарушений и помогает укрепить веру в честность избирательного процесса, содействуя тем самым росту гражданской активности.

За последнее десятилетие наблюдение за выборами получило значительное развитие, и сегодня общепризнанным является то, что честность выборов в одинаковой степени зависит от событий, происходящих до, после, как и в течение дня выборов. Следовательно, как у международных, так и у внутренних наблюдателей возникла необходимость создания более структурированного и целостного подхода к наблюдению за выборами. В данном руководстве представлена современная методологическая база в области внутреннего наблюдения за выборами,

использование которой позволит наблюдателям обеспечить более систематический и комплексный подход к наблюдению.

Группам внутренних наблюдателей следует использовать описанные методы в качестве ориентира, так как они не являются ни полными, ни исчерпывающими. Авторы руководства не ставили перед собой задачу окончательной и полной разработки методологии наблюдения, они лишь описали и систематизировали ранее разработанные и успешно применяемые в последние десять лет методики работы международных и внутренних наблюдателей. Настоящее руководство может быть рекомендовано международным организациям, принимающим участие в наблюдении за выборами, а также наблюдателям от кандидатов и политических партий, которые тоже играют важную роль в мониторинге избирательных процессов. С развитием технологий наблюдения за выборами будет наблюдаться также совершенствование подходов к их мониторингу. Хотелось бы надеяться на то, что по мере накопления опыта в области наблюдения за выборами международные и национальные наблюдатели как внутри, так и за пределами региона ОБСЕ будут тесно сотрудничать, чтобы избежать повторения допущенных в прошлом ошибок.

Всоставлении данного руководства принимали участие свыше двадцати групп внутренних наблюдателей из всего региона ОБСЕ. В нем также учтен опыт внутренних наблюдателей из других регионов мира, опыт ОБСЕ/БДИПЧ и других международных организаций, принимающих участие в наблюдении за выборами, в частности Национального Демократического Института Международных Отношений (НДИ) и Международной службы содействия избирательным реформам (ERIS); в нем приводятся материалы публикаций ОБСЕ/БДИПЧ и НДИ. В помощь национальным наблюдателям можно также рекомендовать выпущенное НДИ справочное пособие под названием *«How Domestic Organizations Monitor Elections: An A-Z Guide»* (*Как местные организации осуществляют наблюдение за выборами: все от А до Я*), которое можно использовать совместно с данной публикацией.

ОЦЕНКА ВЫБОРОВ



А. Международные стандарты в области выборов и прав человека	13
Б. Применение международных стандартов в ходе наблюдения за выборами	16
В. Применение национальных стандартов в оценке выборов	18
Г. Сравнение с предыдущими выборами	18

- ➔ Оценивайте выборы в соответствии с международными обязательствами и внутренней законодательной базой данного государства
- ➔ Уделяйте особое внимание соблюдению обязательств ОБСЕ по проведению демократических выборов, перечисленных в Документе Колпенгагенского совещания СБСЕ по человеческому измерению 1990 г.
- ➔ Учитывайте прогресс, достигнутый по сравнению с предыдущими выборами

A. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ВЫБОРОВ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА¹

Существенная роль, которую открытые и прозрачные выборы играют в соблюдении прав человека и обеспечении всеобщего и основного права на демократически представленное правительство, закреплена в ряде международных документов, действующих в государствах-участниках ОБСЕ. Наиболее важным из них является Всеобщая декларация прав человека², в 21-й статье которой сказано следующее:

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, СТАТЬЯ 21

- 1. КАЖДЫЙ ЧЕЛОВЕК ИМЕЕТ ПРАВО ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ СВОЕЙ СТРАНОЙ НЕПОСРЕДСТВЕННО ИЛИ ЧЕРЕЗ ПОСРЕДСТВО СВОБОДНО ИЗБРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ.**
- 2. КАЖДЫЙ ЧЕЛОВЕК ИМЕЕТ ПРАВО РАВНОГО ДОСТУПА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ В СВОЕЙ СТРАНЕ.**
- 3. ВОЛЯ НАРОДА ДОЛЖНА БЫТЬ ОСНОВОЙ ВЛАСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА; ЭТА ВОЛЯ ДОЛЖНА НАХОДИТЬ СВОЕ ВЫРАЖЕНИЕ В ПЕРИОДИЧЕСКИХ И НЕСФАЛЬСИФИЦИРОВАННЫХ ВЫБОРАХ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ПРОВОДИТЬСЯ ПРИ ВСЕОБЩЕМ И РАВНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ ПУТЕМ ТАЙНОГО ГОЛОСОВАНИЯ ИЛИ ЖЕ ПОСРЕДСТВОМ ДРУГИХ РАВНОЗНАЧНЫХ ФОРМ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СВОБОДУ ГОЛОСОВАНИЯ.**

¹ За более подробным анализом международных норм, связанным с демократическими выборами в регионе ОБСЕ, обращайтесь к документу под названием *Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ*. Этот и другие полезные документы можно найти на веб-странице ОБСЕ/БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

² Полный текст Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах и других документов ООН, связанных со стандартами в области прав человека, размещен на веб-странице Верховного комиссара ООН по правам человека по адресу www.unhchr.ch.

На основе Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) были разработаны новые международные стандарты и обязательства в области прав человека, в том числе Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (МПГПП)³, Европейская конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и обязательства, разработанные Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, позже преобразованного в ОБСЕ) в Копенгагене в 1990 г. и перечисленные в так называемом Копенгагенском документе⁴. В этом основополагающем документе подчеркивается центральная роль выборов в обеспечении права граждан на участие в управлении своей страной.

В кратком изложении Копенгагенский документ требует, чтобы страны:

- ▶▶ Проводили свободные выборы с разумной периодичностью;
- ▶▶ Допускали, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате законодательного органа распределились в ходе всенародных выборов;
- ▶▶ Гарантировали всеобщее и равное избирательное право;
- ▶▶ Обеспечивали, чтобы голосование проводилось тайно, и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а результаты были опубликованы;
- ▶▶ Уважали право граждан добиваться политических или государственных постов;
- ▶▶ Уважали право создавать политические партии и обеспечивали им возможности соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;
- ▶▶ Обеспечивали, чтобы политические кампании могли проходить в атмосфере свободы и честности без какого-либо административного давления, насилия, запугивания или страха перед наказанием у кандидатов, партий или избирателей;
- ▶▶ Обеспечивали беспрепятственный доступ к СМИ на недискриминационной основе;
- ▶▶ Обеспечивали, чтобы кандидаты, получившие необходимое количество голосов, надлежащим образом вступали в должность.

Стандарты по обеспечению права на правовую защиту сформулированы во Всемирной декларации прав человека (статьи 8, 10 и 11), в Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2 (пункт 3), 9 и 140), в Европейской конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (статьи 6, 7 и 13) и в Копенгагенском документе (статья 5).

Государства в растущей мере выражают озабоченность проблемой недостаточного участия женщин в общественно-политической жизни. Во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах и обязательствах ОБСЕ четко сказано, что каждый человек заслуживает, чтобы уважались все его права, в том числе право на участие в политических процессах без дискриминации по половому или какому-либо еще признаку. Более подробно о международных стандартах в данной области можно узнать, ознакомившись с текстом Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Московским документом ОБСЕ по человеческому измерению (статьи 40, 40 пункт 1 и 40 пункт 8), датированным 1991 г.

³ Статья 25 МПГПП гарантирует каждому гражданину, без дискриминации, право и возможность избирать и быть избранным.

⁴ Конвенции и стандарты Совета Европы по правам человека можно найти на веб-странице по адресу www.coe.int. Все документы ОБСЕ размещены в Интернете по адресу www.osce.org.

Принципы, связанные с защитой национальных меньшинств и обеспечением равных политических прав лиц, принадлежащих к различным меньшинствам, заложены во многих международных документах по правам человека. Этим вопросам в последнее время уделяется все больше и больше внимания, и стандарты о них заложены в таких основополагающих международных документах, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 2), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (статья 2), Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (статья 15) и Московский документ ОБСЕ. Эти стандарты были еще далее усовершенствованы в Лундских рекомендациях по эффективному участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни.⁵

Необходимо отметить, что в 8-ом параграфе Копенгагенского документа содержится признание роли международных и внутренних наблюдателей региона ОБСЕ. Там в частности сказано, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса». В 10-ом параграфе подтверждается право гражданских организаций «иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями», а также «испрашивать, получать и использовать ... финансовые взносы из национальных и международных источников...». Далее, в 12-м параграфе, государства-участники решают «принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие ... представителей неправительственных организаций ... на судебных процессах».

⁵ Лундские рекомендации были разработаны в 1999 г. группой экспертов по заданию Верховного комиссара ООН по делам национальных меньшинств. Информацию о них можно найти в публикации «*The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*» (Возникновение и характер Лундских рекомендаций по эффективному участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни, Хельсинский монитор, Том II, No.4, 2000). В 2001 г. БДИПЧ опубликовало пособие под названием *Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе*, текст которого размещен на сайте в Интернете по адресу www.osce.org/odihr.

ГРУППА ВНУТРЕННИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ СЛОВАКИИ ПОЛУЧИЛА ПРАВО НАБЛЮДАТЬ ЗА ВЫБОРАМИ

В 1998 г. граждане Словакии сформировали группу наблюдателей «Гражданское око» для внутреннего наблюдения за парламентскими выборами, которые должны были пройти в сентябре того года. Однако, в отличие от международных наблюдателей, которым разрешалось находиться на территории избирательных участков и которые имели доступ к избирательным комиссиям на всех уровнях, наблюдателям «Гражданского ока» власти отказали в этих правах.

Активисты «Гражданского ока» оспаривали конституциональность этого решения в Конституционном суде, апеллируя к положению Конституции о том, что им гарантировано гражданское право принимать участие в выборах. Суд принял новое решение в пользу «Гражданского ока» и утвердил тем самым права граждан Словакии осуществлять наблюдение за выборами.

Б. ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ХОДЕ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Степень соответствия тех или иных выборов общепринятым международным стандартам позволяет как международным, так и внутренним наблюдателям, произвести их оценку. Международные стандарты по своей природе носят более общий характер, излагая более общие принципы, которым государства должны следовать. Группе внутренних наблюдателей скорее предстоит произвести оценку ряда более конкретных вопросов на предмет их соответствия международным стандартам. Как правило, у внутренних наблюдателей не возникает серьезных проблем с тем, чтобы определить, соблюдаются ли в их стране международные стандарты. В некоторых случаях, однако, ситуация может оказаться несколько сложнее. Тогда не следует забывать об отличии международных стандартов, которые страны обязаны выполнять, от общепринятой практики, следование которой желательно, но не обязательно.

В последующих абзацах речь пойдет о конкретных характеристиках выборов, связанных с основными международными стандартами, обязательства по выполнению которых взяли на себя все государства-участники ОБСЕ, и которые группы внутренних наблюдателей должны принимать во внимание. К ним относятся периодичность выборов, подлинность выборов, свобода и справедливость выборов, соблюдение принципа всеобщего и равного избирательного права и тайны голосования. Ответственность за соблюдение данных обязательств несет правительство каждого государства в отдельности.

- ➔ **Периодичность выборов** означает, что выборы должны проводиться через регулярные промежутки времени, установленные законом. Интервалы между выборами не должны превышать разумные пределы. Так, нормальной практикой считается, если выборы главы государства проходят не реже одного раза в семь лет, а парламентские выборы – хотя бы раз в пять лет. Чиновники исполнительной ветви государственной власти не должны избираться на свои должности на пожизненный срок.
- ➔ **Подлинность выборов** связана с наличием у избирателей реального выбора и правом народов на смену своего правительства. Если выборы проводятся на безальтернативной основе, если к кандидатам и политическим партиям в ходе их формирования или деятельности применяются необоснованные ограничения, или у избирателей отсутствует реальная возможность переизбрать находящихся у власти лиц, то под сомнение ставится подлинность выборов.
- ➔ **Свободные выборы** означают, что права человека и основные свободы соблюдаются до, во время и после проведения выборов. Всем гражданам, партиям и кандидатам должны быть гарантированы права на свободу выражения своего мнения, свободу передвижения, право на ассоциацию и мирные собрания. Насилию, запугиванию, преследованию в административном или судебном порядке не должно быть места в ходе избирательного процесса. У прессы должны быть все возможности для свободного освещения избирательной кампании, а гражданские организации должны беспрепятственно осуществлять связанную с выборами деятельность. Например, внутренним наблюдателям не должно быть оказано в возможности наблюдать за процессами голосования и подсчета голосов, а процесс суммирования данных с участков голосования должен быть прозрачным и проверяемым, начиная с уровня избирательных участков, промежуточных ступеней избирательных органов власти, и заканчивая уровнем Центральной избирательной комиссии.
- ➔ **Справедливые выборы** должны обеспечивать всем претендентам равные условия, равенство перед законом и одинаковое отношение со стороны властей. Закон не должен допускать дискриминацию и должен объективно соблюдаться. Все желающие принять участие в выборах в качестве кандидатов должны иметь такую возможность. Бюджетные средства должны быть распределены справедливо. Государственные СМИ должны быть беспристрастны. Избирательные власти должны действовать объективно. Недопустимы фальсификации во время процедуры голосования, подсчета и подведения итогов выборов. Кандидаты, получившие необходимое количество голосов, должны вступить в должности. Кандидатам и избирателям должна быть обеспечена возможность справедливого рассмотрения жалоб, в том числе и в независимом суде. Виновные в нарушении закона должны быть привлечены к ответственности.
- ➔ **Всеобщее и равное избирательное право** означает, что все граждане, достигшие определенного возраста, должны иметь право голосовать без какой-либо дискриминации. Должна функционировать эффективная и справедливая система регистрации избирателей, не предусматривающая уплаты каких-либо налогов, гарантирующих право голоса. Все избиратели, в том числе инвалиды и внутренне перемещенные лица, должны иметь доступ на участки голосования и к другим избирательным процедурам. Не должно быть ограничений для участия в

голосовании для женщин, лиц, принадлежащих к различным меньшинствам, и других категорий избирателей. Равное избирательное право также предполагает равносильность каждого голоса. В условиях пропорциональной системы количество представителей в каждом избирательном округе должно соответствовать размеру электората. Устанавливаемые избирательные пороги не должны искусственно завышаться, в противном случае крупные категории избирателей могут оказаться лишены возможности изъяснить свою волю. При мажоритарной системе голосования население или количество избирателей в округах должно быть примерно одинаковым, поэтому разница в 10% может вызвать определенные вопросы.

➔ **Тайна голосования** означает, что избиратели должны заполнять бюллетени самостоятельно, находясь при этом в специально оборудованных, изолированных кабинках. При этом должна быть исключена возможность постороннего вмешательства в процедуру голосования, в том числе и процесс помещения заполненных бюллетеней в избирательную урну. Волеизъявление граждан должно происходить так, чтобы позже невозможно было определить, кто именно из избирателей заполнил тот или иной бюллетень. Принципу тайного голосования противоречит голосование целыми группами лиц, голосование за других избирателей или вне специальных кабинок.

В. ПРИМЕНЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ОЦЕНКЕ ВЫБОРОВ

Помимо оценки соответствия выборов международным стандартам группам внутренних наблюдателей следует производить анализ соответствия выборов конституции и внутреннему законодательству. Так как конституция является основным законом государства, которому должны быть подчинены все остальные законы, то оценку юридической правомочности внутреннего законодательства можно произвести путем сравнения его с записанными в конституции принципами. Подобным образом юридическая правомерность административных норм зависит от соответствующих законодательных актов. Если говорить кратко, то конституция и законы государства должны соответствовать его международным обязательствам, а внутренние наблюдатели должны оценивать выборы, руководствуясь принятыми международными нормами и обязательствами, а также установленными национальными стандартами.⁶

Г. СРАВНЕНИЕ С ПРЕДЫДУЩИМИ ВЫБОРАМИ

При оценке выборов следует также принимать во внимание то, насколько они отличаются от предыдущих. Это можно сделать, ознакомившись с предыдущими отчетами, подготовленными группами международных и внутренних наблюдателей. Отчеты о наблюдении за выборами, выполненные ОБСЕ/БДИПЧ, находятся на веб-странице организации по адресу www.osce.org/odihr.

⁶ ОБСЕ/БДИПЧ регулярно готовит комментарии к избирательным законодательствам, а также разработало веб-сайт, на который помещаются актуальные законодательные акты, принимаемые по всем направлениям человеческого измерения в регионе ОБСЕ. Анализ избирательных законодательств и отчеты о выборах, подготовленные экспертами БДИПЧ, находятся в Интернете по адресу www.osce.org/odihr. Каталог законодательных баз находится по адресу www.legislationline.org. Анализ избирательных законодательств также проводит Венецианская комиссия Совета Европы, ее адрес в Интернете: venice.coe.int.

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ НАБЛЮДЕНИЯ



А. Оценка потребностей.....	21
Б. Планирование и организационные вопросы	23
В. Структура программы наблюдения и функции участников	27
Г. Мероприятия на национальном уровне.....	28
Д. Мероприятия на региональном и местном уровнях	30
Е. Беспристрастность.....	31
Ж. Аккредитация.....	33

- Определите круг основных вопросов, требующих оценки и анализа
- Определите имеющиеся в вашем распоряжении кадровые и финансовые ресурсы
- Займитесь планированием и решением организационных вопросов до начала наблюдения
- Разработайте программу и организационную структуру с учетом избирательной и политической ситуации и имеющихся кадровых и финансовых ресурсов
- Займитесь расширением своих возможностей для реализации программы
- Обеспечьте объективное отношение и выполнение кодекса поведения

А. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ

Так как выборы представляют собой длительный процесс, группам внутренних наблюдателей рекомендуется начинать подготовку к выполнению своих задач заблаговременно. Необходимо тщательно изучить и проанализировать соответствующие разделы национального законодательства на предмет наличия каких-либо особых требований к наблюдению за выборами местными наблюдателями. Эти требования могут касаться необходимости официально зарегистрироваться, включить мероприятия по наблюдению за выборами в свой устав; могут действовать запреты на финансирование внутренних наблюдателей иностранными донорами. В ходе анализа законодательной базы необходимо также изучить практические аспекты процедуры подачи документов и получения официальной аккредитации или статуса наблюдателей. Окончательное решение относительно формирования ассоциации организаций гражданского общества для осуществления наблюдения за выборами может зависеть от специфики национального законодательства и того, что оно предписывает. Эти вопросы имеют огромное значение, так как от них в конечном счете может зависеть целесообразность организации кампании по наблюдению за выборами. Поэтому для того, чтобы соблюсти все требования закона, а также обеспечить достаточное финансирование, может уйти ни много, ни мало, а целый год или даже больше.

Одним из первых шагов по подготовке программы наблюдения группой внутренних наблюдателей должна стать оценка потребностей. Это позволит определить оптимальные направления, масштаб, и график мероприятий по наблюдению и то, как наиболее эффективно реализовать разрабатываемый план. При необходимости результатами работы по оценке потребностей можно воспользоваться для написания проектного предложения на соискание финансирования. Чтобы без должного внимания не остались важные, связанные с выборами моменты, а административные и финансовые возможности были достаточны для осуществления миссии, оценка потребностей должна затрагивать как методологические, так и организационные аспекты.

Прежде всего, при оценке потребностей необходимо определить интересующий наблюдателей круг вопросов. Так, основным предметом анализа могут стать законодательная база; формирование, эффективность и объективность избирательных органов власти; процессы подачи и рассмотрения жалоб и апелляций; регистрация партий и кандидатов; регистрация избирателей; предвыборная кампания, финансирование кампании и деятельность СМИ; соблюдение прав человека; день выборов; и объявление результатов выборов. Однако, несмотря на то, что пред- и после-выборный периоды также важны, как и сам день выборов, не всегда целесообразно для каждой отдельной организации осуществлять наблюдение за всеми аспектами этих процессов. Поэтому соответствующие приоритеты и планы должны быть определены и составлены заранее. Некоторые группы внутренних наблюдателей могут сконцентрировать свои усилия на одном или нескольких отдельных аспектах выборов. Например, они могут ограничиться оценкой участия в выборах женщин, меньшинств или инвалидов. Или их могут интересовать прежде всего правовые моменты, участие СМИ или другие более узкие вопросы.

Для начала группе внутренних наблюдателей следует внимательно изучить отчеты о предыдущих выборах, составленные международными и национальными наблюдателями, а также другими правозащитными организациями. Кроме того, необходимо провести анализ соответствующей законодательной базы, в том числе избирательного законодательства, закона о политических партиях, СМИ, общественных объединениях и ознакомиться с существующим прецедентным правом в этой области. Необходимо изучить не только прошлый опыт, но и текущую политическую, экономическую и социальную ситуацию, оказывающую непосредственное влияние на формирование условий, в которых пройдут предстоящие выборы. До начала мероприятий по наблюдению необходимо также изучить положения закона о выборах и других законодательных актов, связанные с определением временных характеристик выборов.

От типа выборов может в значительной степени зависеть методология наблюдения и направления работы наблюдателей в предвыборный период. В зависимости от того, наблюдение за какими выборами производится - президентскими, парламентскими, местными или за национальным референдумом, - могут понадобиться разные подходы. Если было решено привлечь региональных наблюдателей, то рекомендуется размещать их с учетом территориальной структуры избирательных комиссий, то есть так, чтобы каждая команда отвечала за территорию, соответствующую административному району, нескольким избирательным единицам или целому избирательному округу. Избирательная система может быть пропорциональной,

мажоритарной – когда голосование проходит по одно- или многомандатным округам – или смешанной. Выборы могут проходить в один или два тура. Все это – очень важные моменты. Например, в ходе парламентских выборов по национальным спискам кандидатов, наблюдатели не смогут осуществлять мониторинг регистрации кандидатов, а предвыборная кампания в таком случае будет проходить более выражено, нежели если бы голосование проводилось по округам. И наоборот, во время парламентских выборов, проходящих в условиях мажоритарной системы, основанной на избирательных округах, или в ходе выборов в местные органы власти, у наблюдателей может появиться возможность наблюдать за несколькими предвыборными баталиями одновременно. Все эти факторы следует принимать во внимание во время проведения оценки потребностей, и от них в дальнейшем будет зависеть методология наблюдения. В ходе некоторых выборов может отсутствовать возможность осуществлять эффективное повсеместное наблюдение. В таких случаях при размещении наблюдателей можно ограничиться представительной выборкой избирательных округов или районов или даже проводить наблюдение в одной административной единице.

И, наконец, следует принять решение о том, следует ли группе внутренних наблюдателей участвовать в других мероприятиях, связанных с выборами, например, в разъяснительной работе, информировании избирателей, пропаганде более активного участия населения или в оказании содействия государственным органам или организаторам выборов. Такие решения необходимо серьезно обдумывать, так как их последствия могут вызвать конфликт интересов и негативно сказаться на процессе наблюдения. Кроме того, бывает нелегко провести разграничительную черту между наблюдением за процессом и одновременным участием в нем.

Б. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ⁷

При планировании направлений, масштаба и графика мероприятий по наблюдению необходимо произвести точную оценку имеющихся кадровых и финансовых ресурсов. Внутреннее наблюдение могут осуществлять как отдельные организации, так и ассоциации или сети общественных объединений. Обе модели эффективны и применяются как внутри, так и за пределами региона ОБСЕ.

Кадровые вопросы

Вне зависимости от того, будет ли наблюдение за выборами осуществлять одна из гражданских организаций или ассоциация из нескольких таких организаций, может возникнуть необходимость расширения штата сотрудников. Вот основные вопросы, на которые следует обратить внимание:

⁷ Пособие НДИ «How Domestic Organizations Monitor Elections: An A-Z Guide» (Как местные организации наблюдают за выборами: все от А до Я), опубликованное в 1995 г., содержит более подробную информацию о способах создания группы внутренних наблюдателей и разработке программы наблюдения.

- ▶▶ Какие должности будут финансироваться;
- ▶▶ Размер окладов (должен соответствовать нормам, принятым в других организациях гражданского общества);
- ▶▶ Сроки контрактов (контракты должны быть составлены таким образом, чтобы эксперты могли приступить к выполнению своих обязанностей незадолго до начала этапа выборов, мониторинг которого они должны осуществлять; например, эксперты по вопросам средств массовой информации должны начать работать не позднее официального начала предвыборной кампании и закончить вскоре после дня выборов);
- ▶▶ Целесообразно ли организовывать долгосрочное наблюдение в регионах;
- ▶▶ Следует финансировать долгосрочных наблюдателей в регионах или прибегнуть к помощи волонтеров;
- ▶▶ Следует оплачивать работу краткосрочных наблюдателей, которые привлекаются к наблюдению в день выборов, либо задействовать волонтеров. Не следует забывать о том, что оплата труда наблюдателей, в какой бы форме она не осуществлялась, может поставить под сомнение добровольный характер всей операции и привлечь предвзятых и менее преданных делу людей. Если же решение производить выплату «гонораров» все-таки было принято, то желательно, чтобы размер вознаграждения не превышал сумму оплаты труда членов избирательных комиссий;
- ▶▶ Каким должен быть размер выплачиваемых волонтерам и собственным экспертам компенсаций расходов (например, возмещение стоимости проезда при посещении учебных мероприятий или избирательных участков).

От принятых по всем этим вопросам решений будет зависеть предложенный бюджет и даже интерес доноров к поддержке мероприятий по наблюдению. Поэтому кадровую политику рекомендуется разрабатывать с учетом вышеперечисленных вопросов, стремясь при этом к тому, чтобы члены группы по наблюдению и волонтеры не принимали участие в мероприятиях, способных вызвать конфликт интересов (например, не являлись членами избирательных комиссий, партийными функционерами или лидерами и не претендовали на участие в выборах в качестве кандидатов). В случае, если наблюдение осуществляется консорциумом нескольких гражданских организаций, то необходимо, чтобы все без исключения организации были и воспринимались в обществе как политически нейтральные и чтобы участие в наблюдении не мешало их основной деятельности.

Группе внутренних наблюдателей следует разработать методологию подбора национальных, региональных и краткосрочных наблюдателей, возможно, путем размещения объявлений в государственных и частных средствах массовой информации о наличии вакансий на основные должности. Возможность принять участие в наблюдении за выборами в качестве наблюдателей должна быть у представителей широких слоев общества, однако, необходимо выяснить, подходят ли желающие для данной работы, объективны ли они, способны ли выполнить поставленные перед ними задачи.

При наборе персонала и привлечении наблюдателей группа должна стремиться к максимальному соблюдению гендерного, возрастного, этнического и лингвистического балансов. После укомплектования всех вакантных должностей региональные и другие наблюдатели должны пройти тщательную

подготовку. С целью обеспечения прозрачности учебного процесса следует рассмотреть возможность рассылки копий учебных материалов другим организациям, например в Центральную избирательную комиссию. При дислокации наблюдателей необходимо рассмотреть целесообразность направления волонтеров для осуществления наблюдения в районах их проживания. Необходимо также создать все условия, чтобы сами наблюдатели смогли проголосовать на выборах.

Организационные вопросы

Преимуществом организации и проведения наблюдения силами одной организации, в отличие от консорциума, является то, что в таком случае значительно упрощаются процессы принятия решений и руководства. Однако, при участии в наблюдении нескольких организаций в консорциум могут входить НПО, имеющие какой-либо полезный опыт, например, в области мониторинга СМИ, или организации, имеющие филиалы в различных регионах, способствуя тем самым расширению возможностей по наблюдению и повышению его профессионализма. Любой консорциум должен иметь максимально широкую основу. По сравнению с отдельно взятой организацией консорциум, в состав которого входят несколько известных и уважаемых общественных организаций, может пользоваться большим авторитетом. Это особенно верно в условиях, когда внутреннее наблюдение осуществляют несколько организаций, одновременно соревнующихся между собой за внимание со стороны СМИ. В целом, группам внутренних наблюдателей следует избегать дублирования деятельности других общественных организаций, кроме случаев, когда в этом возникает особая необходимость. Не следует забывать также, что международные доноры вряд ли станут финансировать новые группы наблюдателей, если мониторингом уже занимается какая-либо заслуживающая доверия организация. В таких случаях рекомендуется максимально объединить усилия в проведении новых мероприятий и сотрудничать с целью повышения эффективности уже начатой деятельности.

С тем, чтобы отношения между членами консорциума были максимально эффективными, официальным представителям всех задействованных общественных организаций рекомендуется составить и подписать соглашение о сотрудничестве. Для достижения большей согласованности в ходе принятия решений, для эффективного решения организационных вопросов и обеспечения прозрачности финансовой отчетности можно рассмотреть возможность создания специального комитета или совета, кандидаты на ключевые позиции в котором назначаются на выборочной основе. Однако, повседневное руководство деятельностью всей группы наблюдателей должно находиться в руках членов руководящего и редакторского отдела (см. ниже).

Финансовые вопросы

Сложно переоценить важность достаточного финансирования мероприятий по наблюдению. Поэтому при планировании программы наблюдения необходимо учесть: а) имеющиеся резервные средства и б) возможности по привлечению дополнительных ресурсов. В случае дефицита соб-

ственных средств для реализации мероприятий по наблюдению группа внутренних наблюдателей может обратиться за помощью к местным или международным донорам. Однако, рекомендуется все же позаботиться о наличии плана действий на случай возникновения непредвиденных обстоятельств, например, если полностью или частично прекратится финансирование. Кроме того, нельзя допустить, чтобы выбор источников финансирования ставил под сомнение независимость и объективность оценки избирательного процесса.

Потенциальных доноров можно искать среди межправительственных организаций, таких как, например, Европейская комиссия, среди местных посольств, организаций, содействующих международному развитию или оказывающих техническую помощь, международных НПО и фондов.

Прежде чем удовлетворить тот или иной запрос о финансировании, доноры требуют представить подробные проектные предложения. Некоторые международные доноры издают специальные инструкции для потенциальных бенефициариев и принимают к рассмотрению только проектные предложения (заявки), составленные в стандартном формате и в соответствии с их требованиями или инструкциями. Поэтому проектные предложения рекомендуется составлять задолго до начала планируемых мероприятий, исходя из имеющихся у международной организации-донора ресурсов, приоритетных направлений и стратегий ее работы. Вообще, в каждой заявке должно быть указано название проекта, основные направления работы (например, демократизация, предотвращение конфликта или развитие потенциала НПО), подробный бюджет (в евро, долларах или местной валюте); в проектном предложении должны быть четко обозначены цели, задачи и обоснование важности проекта; должны быть указаны целевые группы, бенефициарии и другая имеющая отношение к делу информация (например, возможности совместного финансирования, временные рамки и др.). Проектные предложения можно рассылать широкому кругу донорских организаций.

Кроме затрат, связанных с оплатой труда сотрудников и возмещением расходов волонтеров, в том числе транспортных, другие крупные статьи бюджета включают аренду офисных помещений, покупке или аренде офисного оборудования, оплату услуг связи, коммунальных и других услуг, расходы на рекламу и приобретение или изготовление таких атрибутов наблюдателей, как значки, эмблемы, майки, кепки и т.п.). Бюджет должен предусматривать финансирование всех планируемых мероприятий и включать небольшую статью на случай возникновения непредвиденных расходов. На доноров должны произвести благоприятное впечатление наличие бюджета, обусловленного содержанием проектного предложения, четкая демонстрация того, что группа по внутреннему наблюдению за выборами не ставит перед собой невыполнимых задач, а имеет реальную возможность освоить запрашиваемые на реализацию проекта финансовые средства и стремится максимально сократить предполагаемые затраты.

Доноры всегда стремятся к тому, чтобы финансовые средства были использованы по назначению. В этой связи огромное значение имеет наличие действенного механизма финансового контроля и гарантия предоставления соответствующих финансовых отчетов. Поэтому, если для наблюдения за выборами предполагается создание консорциума гражданских организаций, то должен быть

открыт отдельный банковский счет. Принятие соответствующих решений, однако, будет также зависеть от содержания соглашения о сотрудничестве, уставов общественных организаций и положений соответствующих законодательных и административных актов.

В. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ НАБЛЮДЕНИЯ И ФУНКЦИИ УЧАСТНИКОВ

После того, как группой внутренних наблюдателей будет принято решение о том, что они действительно в состоянии осуществить наблюдение, необходимо задуматься о наиболее эффективной организационной структуре. Опыт показывает, что программа по наблюдению должна включать следующие три компонента: **1** отдел, отвечающий за руководство программой и выпуск публичных заявлений и отчетов, **2** отдел координации наблюдения и анализа **3** административный отдел, отвечающий также за финансовые, организационные вопросы и обучение.



ОБРАЗЕЦ СТРУКТУРЫ ПРОГРАММЫ ПО ВНУТРЕННЕМУ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Г. МЕРОПРИЯТИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

1 РУКОВОДЯЩИЙ И РЕДАКТОРСКИЙ ОТДЕЛ

Этот отдел отвечает за общую координацию программы наблюдения, за налаживание связей с представителями международного сообщества, донорами, за поддержание контактов с ключевыми участниками избирательного процесса внутри государства, за разработку плана и определение методологии наблюдения, за принятие решений относительно содержания публичных заявлений и отчетов. В случае, если наблюдение осуществляется консорциумом организаций гражданского общества, то в состав этого отдела могут войти представители различных организаций, принимающих в нем участие. Альтернативой такому варианту может стать решение осуществлять руководство программой силами наиболее опытных в этой области специалистов вне зависимости от того, к какой именно организации они относятся. В таком случае для принятия решений, связанных с отчетами и заявлениями, можно сформировать отдельный совет представителей всех общественных объединений, участвующих в программе наблюдения. Это может быть коллегия или совет. На одного из членов руководящего и редакторского отдела должны быть возложены обязанности пресс-секретаря, отвечающего за все вопросы, связанные с информированием общественности.

2 ОТДЕЛ КООРДИНАЦИИ НАБЛЮДЕНИЯ И АНАЛИЗА

Этот отдел должен заниматься мониторингом и анализом связанных с выборами вопросов на центральном уровне, поддерживать связь с основными субъектами внутри государства, координировать процесс сбора и анализа информации из регионов и районов. В зависимости от обозначенных приоритетов и имеющихся в распоряжении ресурсов работа отдела может охватывать следующие аспекты:

- ➔ **Правовой:** анализ законодательной базы, поддержание контактов с судами и представителями судебной власти, а также мониторинг их работы и наблюдение за процессом разрешения избирательных споров;
- ➔ **Организация выборов:** в том числе поддержание контактов с сотрудниками центральной избирательной комиссии, мониторинг организации избирательного процесса, внимательное изучение резолюций и административных решений этой избирательной комиссии и оценка качества списков избирателей;
- ➔ **СМИ:** встречи с представителями союзов/объединений средств массовой информации и журналистов и мониторинг работы СМИ в период проведения выборов;

- ➔ **Предвыборная кампания:** встречи с представителями избирательных штабов политических партий и кандидатов, мониторинг и оценка вопросов, связанных со свободой права на ассоциацию, собрания, выражение собственного мнения, а также справедливость и равенство условий, в которых проходит предвыборная кампания;
- ➔ **Национальные меньшинства:** контакты с представителями национальных меньшинств, соответствующих госструктур и организаций гражданского общества, мониторинг и оценка участия национальных меньшинств в избирательных процессах;
- ➔ **Гендерные вопросы:** контакты с представителями неправительственных организаций и государственных органов, занимающихся вопросами равных возможностей, а также мониторинг и оценка участия женщин в избирательном процессе и освещения проблем, волнующих женщин;
- ➔ **Координация деятельности региональных наблюдателей:** выработка рекомендаций и инструкций, а также сбор и анализ отчетов из регионов.

В состав данного отдела должны входить специалисты, имеющие соответствующий опыт, например, юристы, а также эксперты в области статистического анализа, которые будут отвечать за разработку средств и методов анализа, за сбор, хранение, введение в компьютер и анализ количественных данных.

3 АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И УЧЕБНЫЙ ОТДЕЛ

Сотрудники этого отдела должны отвечать за все организационные вопросы, в том числе за подготовку бюджетов и ведение бухгалтерии, за набор персонала, ведение базы данных о волонтерах. Совместно с отделом координации наблюдения и анализа работники Административного и учебного отдела должны координировать учебные мероприятия, готовить учебно-методические материалы, подбирать инструкторов, заниматься подготовкой и оценкой работы всего штатного персонала и волонтеров.

Подготовка сотрудников руководящего и редакторского отдела и отдела координации наблюдения и анализа должна соответствовать самым высоким стандартам. Поэтому, если окажется, что внутри страны нет достаточно квалифицированных экспертов, следует рассмотреть возможность привлечения иностранных специалистов и консультантов из числа имеющих соответствующий опыт внутренних наблюдателей зарубежных стран, либо обратиться за помощью к международным организациям или НПО, специализирующимся в соответствующей области. После того, как сотрудники руководящего и редакторского отдела и отдела координации наблюдения и анализа пройдут обучение, они смогут сами выступать в роли инструкторов для штатного персонала и наблюдателей, работающих на региональном и местном уровнях.

Д. МЕРОПРИЯТИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

При необходимости и в зависимости от наличия финансовых ресурсов группе внутренних наблюдателей следует направить своих наблюдателей в регионы для осуществления наблюдения в предвыборный период, а также для мониторинга хода голосования, процессов подсчета голосов и суммирования результатов. Присутствие в регионах может иметь особенно важное значение во время парламентских выборов и выборов в местные органы власти, поскольку регистрация кандидатов проходит на районном или муниципальном уровнях. Более того, оценка качества составленных списков избирателей и хода предвыборной и агитационной кампании наиболее эффективна в случаях, когда наблюдатели активно работают на местах.

→ **РЕГИОНАЛЬНЫЕ КООРДИНАТОРЫ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ** должны отвечать за поддержание контактов со всеми участниками избирательного процесса на территории своей дислокации. В их обязанности входит наблюдение за соблюдением таких прав на ассоциацию, мирные собрания, свободное выражение собственного мнения. Они должны следить за действиями местных властей, организаторов выборов и других органов исполнительной власти, осуществлять мониторинг работы судебных органов, прокуратуры, органов безопасности, оценивать степень участия и объективность местных СМИ, не забывая обращать внимание на связанные с выборами гендерные вопросы и положение национальных меньшинств. Они могут быть задействованы в проведении анализа списков избирателей и, при необходимости, мониторинге соблюдения всех формальностей и процедур в центрах регистрации избирателей, а после прохождения соответствующей подготовки – принимать участие в наблюдении за ходом судебных слушаний при рассмотрении избирательных споров. В зависимости от потребностей и наличия средств продолжительность контрактов региональных наблюдателей может варьировать, начиная от нескольких недель и заканчивая несколькими месяцами. Помимо выполнения своих прямых обязанностей по наблюдению региональные координаторы наблюдателей могут также осуществлять подбор, обучение, организацию деятельности и контроль за работой обычных наблюдателей.

→ **НАБЛЮДАТЕЛИ** должны заниматься наблюдением за процессами голосования, подсчета голосов и суммирования данных на избирательных участках и в центрах, ответственных за обобщение и установление итогов голосования. В случае принятия соответствующего решения наблюдатели могут принимать участие в процедуре альтернативного подсчета голосов (АПП) или в неофициальном «быстром подсчете», основанном на использовании представительной выборки результатов, полученных с избирательных участков⁸.

⁸ «Быстрый подсчет голосов», основанный на представительной выборке результатов, может быть чрезвычайно полезен для определения точности результатов, особенно в условиях пропорциональной избирательной системы. Хотя метод ускоренного подсчета и уступает по точности АПП, его проще организовать и он более оперативен, чем АПП. Однако, чтобы избежать грубых просчетов, необходимо убедиться в том, что используемая выборка действительно является представительной. Поэтому следует прибегнуть к помощи опытного статиста, знакомого с социальной статистикой и данными о населении.

Е. БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ

Группа внутренних наблюдателей должна предпринять все возможное, чтобы обеспечить беспристрастное осуществление своей деятельности. Вся группа в целом и каждый отдельный наблюдатель должны осознавать, что восприятие также важно, как и реальная действительность, поэтому они должны действовать беспристрастно и объективно при любых обстоятельствах. Если возникнут хоть какие-нибудь сомнения в независимости и беспристрастности внутренних наблюдателей, это не прибавит доверия к сделанным ими выводам и заключениям.

В регионе ОБСЕ международные наблюдатели от ОБСЕ/БДИПЧ должны соблюдать кодекс поведения. Группы внутренних наблюдателей не обязаны следовать этому документу, но могут взять его положения за основу при разработке собственного кодекса. В некоторых странах закон обязывает организаторов выборов разрабатывать кодекс поведения или права и обязанности наблюдателей, однако это не должно лишать их возможности реализовать свои основные права по осуществлению наблюдения, проведение которого способно улучшить избирательный процесс.

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОТ БДИПЧ

- ✘ наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость в исполнении своих обязанностей, и ни в коем случае не должны выражать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам, или по отношению к каким-либо вопросам, возникающим в процессе выборов
- ✘ наблюдатели должны избегать всяких личных или преждевременных комментариев о своих наблюдениях представителям прессы или другим заинтересованным лицам
- ✘ наблюдатели должны основывать все свои заключения на хорошо документированных, действительных и поддающихся проверке фактах; должны заполнить форму статистического обзора по избирательному пункту, в котором они присутствовали
- ✘ при необходимости наблюдатели должны участвовать в послевыборных дибрифингах по телефону или факсу
- ✘ наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и, по требованию, должны представлять себя всем заинтересованным властям
- ✘ наблюдатели не должны иметь на\при себе символику цвета или наклейки, принадлежащих каким-либо партиям
- ✘ наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере, и не должны вмешиваться в избирательный процесс, в процедуры в день выборов или в подсчет голосов
- ✘ наблюдатели могут обратить внимание местных властей на несоблюдение правил, но они никогда не должны давать инструкции или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных властей
- ✘ наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила

Кроме того, наблюдение за выборами предполагает:

- ▶ Встречи с максимальным количеством принимающих участие в выборах сторон, в том числе с широким спектром политических партий. Наблюдателям не следует ограничивать формат встреч, проявляя интерес только к правящим партиям и оппозиции;
- ▶ Ни в коем случае нельзя принимать участие в агитации, следует ограничиться только наблюдением;
- ▶ Следует воздержаться от какой-либо деятельности, способной вызвать конфликт интересов. Это в частности касается каких-либо коммерческих сделок, а также настоящей и прошлой профессиональной деятельности;
- ▶ Наблюдаемые воочию инциденты следует четко разграничивать от событий, информацию о которых наблюдатель получает от других лиц;
- ▶ Отчеты должны носить взвешенный характер и сообщать как обнаруженные недостатки и нарушения, так и положительные моменты и достижения;
- ▶ Аккуратно обращаться с полученной конфиденциальной информацией, особенно если она связана с обвинениями в запугивании или применении силы;
- ▶ Следует уметь отличать случаи, когда организаторы выборов допускают ошибки, связанные с незнанием законов, их некомпетентностью или неопытностью, от попыток преднамеренно скомпрометировать чистоту избирательного процесса.

Ж. АККРЕДИТАЦИЯ

Обычно внутренние и международные наблюдатели должны обращаться к организаторам выборов за аккредитацией. Выдача аккредитационных документов огромному количеству наблюдателей может быть далеко не простой задачей, поэтому группой внутренних наблюдателей должно быть сделано все необходимое для соблюдения требований, изложенных в законах и постановлениях или решениях избирательных органов власти. Административный и учебный отдел должен своевременно предоставить властям всю необходимую полную документацию, с тем чтобы аккредитации или удостоверения могли быть скорее выданы. Налаживание нормальных рабочих отношений с властями может избавить от лишних хлопот во время получения аккредитации.

3

АНАЛИЗ ЗАКОНОДА- ТЕЛЬСТВА



А. Важность юридического анализа	35
Б. Основы для анализа законодательства	36
В. Составление таблицы избирательных споров	42

- Определите и внимательно ознакомьтесь со всеми законодательными актами, связанными с выборами
- Проведите анализ законодательства и выясните, насколько оно позволяет провести демократические выборы
- Установите все недостатки в законодательстве, чтобы в ходе выборов заострить внимание на потенциальных проблемах и выработать рекомендации для внесения изменений после прохождения выборов
- Составьте таблицу избирательных споров, чтобы определить, возможно ли их разрешение в судебном порядке; таблица поможет систематизировать данные о спорах и лучше отслеживать их рассмотрение

А. ВАЖНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Важнейшим аспектом наблюдения за выборами является анализ законодательной базы, позволяющий оценить, в какой степени она предусматривает проведение демократичных выборов. Этот анализ, предметом которого должна стать конституция и все связанное с выборами законодательство, должен быть как можно раньше осуществлен профессиональными юристами из Отдела координации наблюдения и анализа. Несмотря на то, что фундаментальные вопросы излагаются в основном законе, приемлемой считается практика, когда Центральная избирательная комиссия издает постановления, касающиеся административных процедур. Поэтому в анализ следует также включить постановления Центральной избирательной комиссии.

В результате анализа законодательной базы могут быть сформулированы рекомендации относительно внесения дополнений и изменений, позволяющих сделать внутреннее законодательство более последовательным и эффективным и призванных привести его в соответствие с международными обязательствами и стандартами, включая стандарты в области защиты прав человека. В ходе выработки рекомендаций необходимо уделить особое внимание формулировкам. Необходимо также включить пояснения, в связи с чем были сделаны те или иные рекомендации. Рекомендации можно использовать для лоббирования внесения изменений и усовершенствования избирательного законодательства как до, так и после выборов.

Б. ОСНОВЫ ДЛЯ АНАЛИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Разработанные экспертами ОБСЕ/БДИПЧ подробные принципы могут быть взяты за основу в ходе анализа избирательного законодательства.⁹ Эти принципы были разработаны с тем, чтобы добиться большей унификации, надежности, последовательности и точности в ходе анализа текстов, связанных с выборами.¹⁰ Основные направления анализа приведены ниже. Каждый новый раздел содержит краткие пояснения и серию вопросов для рассмотрения.

Структура законодательства

Законодательство должно быть доступным для общественности, прозрачным и касаться всех аспектов избирательной системы, необходимых для обеспечения демократических выборов, оно должно быть принято заблаговременно до начала проведения голосования.

- ▶▶ Носит ли закон объективный, четкий, открытый характер и доступен ли он общественности?
- ▶▶ Содержит ли конституция положения в защиту прав человека?
- ▶▶ Были ли рассмотрены все соответствующие законы, включая конституцию? Общее и специальное избирательное законодательство, законы о гражданстве, политических партиях, СМИ, общественной информации? Положения уголовного и уголовно-процессуального права, связанные с нарушениями избирательного законодательства? Инструкции Центральной избирательной комиссии?

Избирательная система

Принятая избирательная система должна обеспечивать хотя бы минимальные стандарты проведения демократических выборов, регламентируя, какие институты подлежат выборам, частоту проведения выборов и структуру избирательных единиц.

- ▶▶ Обеспечивает ли избирательная система соблюдение минимальных стандартов демократических выборов?
- ▶▶ Распределяются ли все мандаты в хотя бы одной палате национального законодательного органа посредством демократических выборов?
- ▶▶ Проходят ли демократические выборы в разумные промежутки времени?
- ▶▶ Регламентируется ли в избирательном законодательстве процедура формирования и пересмотра избирательных единиц?
- ▶▶ Четко ли изложена в законе формула перевода количества голосов в мандаты и процедура распределения мандатов между отдельными кандидатами?
- ▶▶ Обеспечивает ли система справедливое, без какой-либо дискриминации, отношение к различным меньшинствам?

⁹ Пособие под названием *Рекомендации по анализу законодательной базы выборов*, ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава 2001 г., было выпущено совместно с Международным институтом демократии и содействия проведению выборов (IDEA).

¹⁰ В процессе изучения законодательной базы специалист может ознакомиться с заключительными отчетами миссий по наблюдению за выборами от ОБСЕ/БДИПЧ, которые находятся на веб-сайте организации по адресу www.osce.org/odihr.

Избирательное право

Законодательство должно гарантировать всем гражданам, достигшим совершеннолетнего возраста, всеобщее и равное избирательное право.

- ▶▶ Всем ли гражданам совершеннолетнего возраста гарантировано всеобщее и равное избирательное право?
- ▶▶ Обеспечивают ли законы людям возможность без дискриминации воспользоваться своими избирательными правами и равенство перед законом?
- ▶▶ Существуют ли какие-либо ограничения или запреты, связанные с правом на волеизъявление, если да, то связано ли это с имеющимися на то серьезными основаниями?

Избирательные комиссии/избирательные органы власти

Законы должны требовать, чтобы формирование и функционирование избирательных комиссий /органов позволяло обеспечить соблюдение принципов независимости и непредвзятости в организации и проведении выборов.

- ▶▶ Требуется ли по закону, чтобы формирование избирательных комиссий проходило в независимой и непредвзятой форме?
- ▶▶ Требуется ли закон, чтобы избирательные комиссии осуществляли свою деятельность независимо и беспристрастно?
- ▶▶ Требуется ли закон соблюдения прозрачности в процессе формирования и функционирования избирательных комиссий, и разрешается ли наблюдателям осуществлять наблюдение за их работой?
- ▶▶ Указаны ли в законах четко права и обязанности каждой избирательной комиссии и их отношение к другим государственным структурам и органам исполнительной власти?
- ▶▶ Предполагает ли закон реальную возможность добиваться отмены того или иного решения избирательной комиссии?
- ▶▶ Защищены ли члены избирательных комиссий от произвольного отстранения от должности?

Регистрация избирателей и списки избирателей

По закону составление и обновление списков избирателей должно происходить так, чтобы не нарушался принцип прозрачности и точности, чтобы было соблюдено право граждан, имеющих право голоса, быть зарегистрированными, и чтобы была исключена возможность регистрации лиц и исключения из списков избирателей незаконным или мошенническим путем.

- ▶▶ Обеспечивает ли процедура регистрации точность и открытость списков избирателей?
- ▶▶ Изложены ли требования для получения регистрации избирателя четко и объективно?
- ▶▶ Перечислены ли в законе документы, необходимые для получения регистрации избирателя?
- ▶▶ Четко и объективно ли изложена в законе процедура оспаривания решений, связанных с регистрацией?
- ▶▶ Четко ли указаны сроки, в пределах которых решения относительно регистрации могут быть оспорены?
- ▶▶ Защищены ли избиратели от незаконного разглашения их личных данных и информации?

Политические партии и кандидаты

Закон должен гарантировать всем баллотирующимся политическим партиям и кандидатам равенство перед законом.

- ▶▶ Всем ли кандидатам и политическим партиям гарантировано равенство перед законом?
- ▶▶ Гарантируется ли кандидатам право принимать участие в выборах в качестве кандидатов от политических партий или независимых кандидатов?
- ▶▶ Обеспечивает ли законодательная база равные условия для всех политических партий и кандидатов?
- ▶▶ Соответствуют ли требования к баллотирующимся кандидатам объективным, разумным и адекватным критериям, и четко ли они сформулированы в законе?
- ▶▶ Являются ли требования, предъявляемые к желающим зарегистрироваться кандидатам, обоснованными и сформулированы ли они в законе четко и объективно?
- ▶▶ Заложена ли в законодательстве возможность пересмотра в судебном порядке решений о регистрации кандидатов?
- ▶▶ Регулирует ли законодательство действия политических партий и кандидатов во время избирательной кампании, и гарантирует ли оно возможность проведения активной и открытой агитации без какого-либо вмешательства со стороны властей?
- ▶▶ Защищает ли закон избранных кандидатов от попыток лишить их мандата до истечения срока полномочий в связи с изменением политических взглядов?

Равное отношение и доступ к СМИ

Законодательство должно обеспечивать возможность свободного доступа к средствам массовой информации всем политическим партиям и кандидатам, а также гарантировать объективное отношение и отсутствие дискриминации со стороны СМИ, принадлежащих или контролируемых государством.

- ▶ Обеспечивает ли законодательство всем политическим партиям и кандидатам свободный доступ к средствам массовой информации и объективное отношение и отсутствие дискриминации со стороны принадлежащих или контролируемых государством СМИ?
- ▶ Устанавливает ли закон справедливый, понятный и реально выполнимый порядок доступа к СМИ и требует ли объективности с их стороны?
- ▶ Гарантирует ли закон гражданам, кандидатам и их сторонникам возможность свободно высказывать свое мнение и выражать свои взгляды во время предвыборной кампании?

Финансирование кампании и расходы

В вопросах финансирования избирательной кампании и связанными с ней расходами закон должен уравнивать в правах всех кандидатов и все политические партии.

- ▶ Установлено ли равенство перед законом всех кандидатов и политических партий в вопросах, касающихся финансирования предвыборной кампании и связанных с ней расходов?
- ▶ Если закон предусматривает возможность проведения предвыборной кампании кандидатами или политических партий с использованием государственных средств и ресурсов, предусматривает ли он также равенство всех политических партий и кандидатов перед буквой закона?
- ▶ Являются ли ограничения, связанные с финансированием избирательной кампании за счет частных средств, обоснованными, четко сформулированными и реально выполнимыми?
- ▶ Требуется ли законодательством периодическое представление отчетов об источниках финансирования кампании и связанных с ней расходах?
- ▶ Предусматривает ли закон доступ для представителей общественности к отчетам о финансировании кампании и связанными с ней расходами?

Наблюдатели

Для обеспечения прозрачности избирательного процесса в законодательстве должны быть предусмотрены положения, регламентирующие деятельность наблюдателей – как внутренних, так и международных – представителей прессы, политических партий и кандидатов.

- ▶ Разрешает ли закон внутренним и международным наблюдателям осуществлять свою деятельность по наблюдению за всеми аспектами избирательного процесса?
- ▶ Разрешает ли закон проводить наблюдение за всеми аспектами выборов представителями СМИ, политических партий и кандидатов?
- ▶ Определены ли в законодательной базе ясные и объективные критерии, предъявляемые к желающим зарегистрироваться в качестве наблюдателей?

- ▶ Указано ли в законе, какой именно государственный орган и в какие сроки осуществляет аккредитацию наблюдателей?
- ▶ Четко ли определены в законе права и обязанности наблюдателей, а также когда и при каких обстоятельствах наблюдатели могут быть лишены своего статуса?
- ▶ Содействуют ли положения закона поддержанию баланса между правами наблюдателей и нормальным проведением выборов?
- ▶ Существуют ли какие-либо требования закона, которые являются трудновыполнимыми для наблюдателей и представляют собой препятствие для проведения законного наблюдения за выборами?

Процедуры голосования

Законы должны гарантировать тайну голосования, равнозначность каждого голоса и требовать, чтобы процедуры подсчета голосов и обобщения результатов проходили в атмосфере справедливости и открытости.

- ▶ Гарантирует ли закон тайну голосования?
- ▶ Существуют ли адекватные запреты на голосование группами и за других избирателей?
- ▶ Требуется ли по закону, чтобы перед тем, как получить на руки бюллетень для голосования, каждый избиратель предъявил документы, удостоверяющие их личность?
- ▶ Предусматривает ли закон эффективные механизмы пресечения множественного голосования (повторного голосования одними и теми же лицами) или других способов незаконного голосования?
- ▶ Содержит ли закон положения, позволяющие обеспечить надежную охрану всех бюллетеней и других имеющих отношение к выборам материалов до, после и во время голосования?
- ▶ Предусматривает ли закон альтернативные способы голосования для отдельных лиц и категорий граждан, и позволяют ли соответствующие процедуры, регулирующие эти альтернативные способы голосования, соблюсти все формальности, связанные с обеспечением тайны голосования и сохранности бюллетеней?
- ▶ Заложены ли в законах механизмы, позволяющие предотвратить ситуации, когда одни и те же лица могли бы принять участие как в обычном голосовании, так и в альтернативных методах голосования?

Прозрачность подсчета голосов и суммирования результатов

Закон должен требовать, чтобы процедуры подсчета голосов и определения итогов голосования отвечали требованиям точности, объективности и открытости.

- ▶ Предусмотрены ли по закону достаточные возможности для наблюдателей осуществлять наблюдение за ходом подсчета голосов и суммирования результатов с избирательных участков?
- ▶ Позволяет ли закон проводить независимую экспертизу всех компьютеров, программного обеспечения, автоматических систем и других приборов, используемых для подсчета и суммирования результатов, если таковые применяются помимо подсчетов «вручную»?
- ▶ Требуется ли по закону, чтобы формат и структура заполняемых после проведения подсчета голосов итоговых протоколов позволяли наблюдателям без труда отслеживать учет результатов с каждого избирательного участка на всех вышестоящих уровнях, вплоть до установления окончательных итогов выборов?
- ▶ Требуется ли по закону, чтобы в протоколах подсчета голосов были подробно представлены результаты альтернативных методов голосования, например голосования по почте или на дому?
- ▶ Требуется ли закон оперативного обнародования и помещения в печатных СМИ подробных результатов выборов как с отдельных избирательных участков, так и на уровне Центральной избирательной комиссии?
- ▶ Определена ли в законе подробная процедура окончательного установления результатов выборов, уведомления кандидатов и информация о сроке полномочий избранных кандидатов?
- ▶ Подробно ли описаны все требования и процедуры, необходимые для проведения повторного подсчета голосов?
- ▶ Подробно ли описаны все требования и процедуры, необходимые для инициации новых выборов?

Соблюдение избирательных прав

Закон должен предусматривать действенные механизмы, способствующие соблюдению избирательных прав, и возможность защиты прав избирателей в судебном порядке.

- ▶ Предусматривает ли законодательная база эффективные механизмы, обеспечивающие соблюдение избирательных прав и возможность их защиту посредством правовой системы?
- ▶ Являются ли наказания за нарушение закона приемлемыми и адекватными?
- ▶ Точно ли сформулировано в законе, кто имеет право подавать жалобы в случае нарушения избирательного законодательства и какова процедура подачи жалоб?
- ▶ Предусматривает ли законодательство право на обжалование решений избирательных комиссий в судах, в юрисдикцию которых входит отправление правосудия по таким делам и которые являются последней инстанцией в решении данных вопросов?
- ▶ Предусматривает ли закон разумные сроки для подачи, рассмотрения и вынесения решений по жалобам?

В. СОСТАВЛЕНИЕ ТАБЛИЦЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

В ходе анализа избирательного законодательства следует уделять особое внимание вопросам рассмотрения избирательных споров. Такой анализ позволит определить, возможно ли разрешение споров в судебном порядке и поможет осуществить процесс учета и отслеживания правовых споров. Проведение подобного анализа позволит также определить роль и дать оценку эффективности и объективности работы органов, отвечающих за вынесение решений по избирательным спорам.

Имеющая отношение к избирательным спорам законодательная база должна содержать следующее:

- ▶ Все случаи нарушения (например, незаконная регистрация) и несоблюдения (например, незаконный отказ в регистрации) законодательства, позволяющие подавать жалобы;
- ▶ Перечень лиц и учреждений, на которых могут быть поданы жалобы, а также тех, кому следует представить уведомление о жалобах;
- ▶ Орган, ответственный за вынесение решения по жалобам;
- ▶ Форма подачи жалоб в компетентные органы (напр., в письменной форме);
- ▶ Временные рамки для подачи и вынесения решений по жалобам;
- ▶ В какой форме и в какие инстанции следует подавать апелляции по решениям, вынесенным не в пользу заявителей;
- ▶ Механизмы реализации решений, принятых в пользу заявителей;
- ▶ Наказания в случаях нарушения закона.

По окончании данного анализа результаты можно внести в хронологическую таблицу, соответствующую графику проведения выборов. Это позволит установить лакуны, повторы и коллизии в действующем законодательстве и будет полезно при составлении рекомендаций для усовершенствования законодательства.

Ниже приводится часть подобной таблицы, которую можно использовать в качестве примера. В данном случае, если заявитель потребует внесения корректив в неточно составленный список избирателей и решит прибегнуть при этом к положениям главы 30-й гражданско-процессуального кодекса, то он убедится в том, что даже в случае установления имеющихся погрешностей, не предусмотрено требование обязательного их устранения. Если же заявитель будет апеллировать к статье 20 Президентского закона о выборах, то в этом случае соответствующие поправки должны быть внесены в списки. Однако, в соответствии со статьей 20 Президентского закона о выборах, жалоба может быть подана только в течение трех дней со дня официального обнародования предварительных списков избирателей, в то время как глава 30 гражданско-процессуального кодекса предусматривает дополнительное время для подачи жалоб. Таким образом, составленная таблица позволила выявить несоответствия, связанные со сроками, предусмотренными для подачи жалоб, и помогла обнаружить лакуну в главе 30 гражданско-процессуального кодекса, в котором отсутствует положение, требующее внесения соответствующих поправок.

ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Связанные с выборами нарушения	Положения закона, предусматривающие подачу жалобы	Кого необходимо поставить в известность	Кто имеет право подавать жалобу
Погрешности в списках избирателей	Статья 20 Президентского закона о выборах	Участковую избирательную комиссию (УИК) и затронутую третью сторону	Избиратель или другие заинтересованные лица
Погрешности в списках избирателей	Глава 30 Гражданско-процессуального кодекса (применяется исключительно к выборам)	Участковую избирательную комиссию (УИК)	Избиратель или другие заинтересованные лица

Форма и орган подачи жалобы	Сроки подачи жалобы	Сроки рассмотрения жалобы	Апелляция	Выполнение принятого решения и возможное наказание
УИК, в письменной форме	В течение трех дней с момента обнаружения предварительных списков избирателей	В течение трех дней или незамедлительно, в случае подачи жалобы накануне или непосредственно в день выборов,	Районный суд	УИК обязана исправить установленные погрешности, а в случае необоснованного отказа предусмотрен штраф ответственного лица
Районный суд, в форме, соответствующей официально подаваемым судебным искам	Не позднее пяти дней до начала голосования	В течение трех дней с момента подачи иска	Суд вышестоящей инстанции	Не предусмотрено

4

**МОНИТОРИНГ
РАССМОТРЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ
СПОРОВ**



А. Мониторинг процесса рассмотрения избирательных споров 47
Б. Анализ избирательных споров 50

- Определите типы и категории жалоб, а также органы, отвечающие за все этапы рассмотрения жалоб и апелляций
- Отслеживайте все случаи подачи и этапы рассмотрения жалоб и апелляций
- Произведите оценку того, насколько правовая система позволяет обеспечить надлежащее рассмотрение и разрешение жалоб и апелляций

В ходе выборов могут возникнуть конфликтные ситуации с участием кандидатов, политических партий, граждан, избирательных органов власти, СМИ и государственных структур. В то время как уверенность в правовых механизмах разрешения таких споров может свидетельствовать о растущем доверии к нормам права и повышении эффективности системы правосудия, задержка или отсутствие решения спорных вопросов может указывать на неспособность системы обеспечить справедливое разрешение обоснованных жалоб.¹¹

А. МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССА РАССМОТРЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Эксперты по правовым вопросам в составе отдела координации наблюдения и анализа должны постараться зарегистрировать и отслеживать все случаи возникновения конфликтов, связанных с выборами. Если ожидается только несколько споров, то информацию о них можно оформлять от руки. Однако, если прогнозируется возникновение большого количества связанных с выборами спорных ситуаций, рекомендуется создать компьютерную базу данных для занесения и хранения подробной информации о них. Но в любом случае рекомендуется использовать систему регистрации. Описанная в предыдущей главе таблица избирательных споров может помочь определить, какие аспекты правового процесса требуют особого внимания.

¹¹ Дополнительно об избирательных спорах можно прочитать в документе *"Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Disputes Monitoring System"* (Разрешение избирательных споров в регионе ОБСЕ: поиск стандартов в мониторинге избирательных споров), ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава 2001 г., размещенном на сайте ОБСЕ/БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

Желательно собрать письменные копии всех жалоб. Копию можно получить у заявителя, лица или учреждения, обвиняемого в нарушениях, или в суде или избирательной комиссии, куда поступила жалоба. Копии могут потребовать как сотрудники главного офиса наблюдателей, так и региональные координаторы наблюдателей. Информация о той или иной жалобе должна быть занесена в специальную форму мониторинга споров, и должна включать:

- ▶▶ Имя заявителя;
- ▶▶ Лицо или учреждение, обвиняемое в нарушениях;
- ▶▶ Название органа, в юрисдикцию которого входит рассмотрение данной жалобы;
- ▶▶ Дата подачи жалобы в соответствующие органы;
- ▶▶ Место возникновения спорной ситуации;
- ▶▶ Административный и избирательный район, где возникла спорная ситуация;
- ▶▶ Краткое изложение выдвинутых обвинений;
- ▶▶ Комментарии (со стороны наблюдателей) относительно жалобы;
- ▶▶ Дата начала расследования;
- ▶▶ Название организации, отвечающей за проведение следствия и имя ответственного лица; и
- ▶▶ Дата рассмотрения жалобы в соответствующей инстанции.

Наблюдатели должны постараться собрать максимальный объем информации о той или иной жалобе, не превышая при этом своих полномочий и не вмешиваясь в работу соответствующих органов. Чтобы сохранить непредвзятость, они должны сделать все возможное, чтобы встретиться со всеми сторонами-участниками конфликта. Встречаясь с лицами, подавшими жалобы, наблюдатели не должны позволять, чтобы у их собеседников появились не соответствующие действительности ожидания.

Наблюдатели не имеют права предпринимать активные попытки решить возникшие проблемы и не могут выносить какие бы то ни было решения. Во время встреч с заявителями наблюдатели могут узнать, была ли отправлена официальная петиция организаторам выборов или непосредственно в суд, и могут попросить копии соответствующих документов. В случае, если заявителем еще не были предприняты соответствующие действия, наблюдатели могут рекомендовать им прибегнуть к официальной процедуре подачи жалоб и апелляций.

Каждому случаю необходимо присвоить идентификационный номер. По мере прохождения различных этапов рассмотрения жалоб, вся новая информация должна методично фиксироваться. Например, по окончании предварительного расследования в случае, если судебные органы или прокуратура примут официальное решение рассматривать жалобу в суде, то наблюдателям необходимо заполнить новую форму, не забывая указывать номер, присвоенный данному делу. Это позволит наблюдателям без труда отслеживать развитие событий, связанных с официальной процедурой рассмотрения той или иной жалобы.

Наблюдатели должны постараться присутствовать в зале суда или на заседаниях избирательной комиссии при рассмотрении жалоб, особенно во время слушания громких дел. Каждый наблю-

датель, осуществляющий мониторинг рассмотрения жалоб, должен строго соблюдать нейтралитет и выполнять несколько основных правил:

- ▶ Не опаздывать и ни коим образом не нарушать ход слушаний;
- ▶ Соблюдать меры предосторожности, составляя отчеты или давая комментарии относительно находящихся на рассмотрении жалоб, так как разглашение услышанной информации может быть противозаконным и причинить вред делу;
- ▶ Не давать показаний в ходе рассмотрения дела.

Наблюдатели должны фиксировать следующую информацию, полученную в ходе рассмотрения жалобы в суде или на заседании избирательной комиссии:

- ▶ Имел ли заявитель возможность представить суду или членам избирательной комиссии доказательства в пользу поданной жалобы в письменной форме или дать устные показания;
- ▶ Имели ли другие заинтересованные стороны возможность представить свои свидетельства;
- ▶ Являлось ли слушание открытым; могли ли там присутствовать все заинтересованные лица, включая журналистов и представителей широкой общественности; проходила ли какая-либо часть слушания за закрытыми дверями, исключая тем самым возможности для наблюдения;
- ▶ Одинаково ли беспристрастно относился орган, рассматривающий дело, ко всем участникам: заявителю, свидетелям, заинтересованным сторонам;
- ▶ Проявил ли орган, рассматривающий дело, непредвзятость и объективность;
- ▶ Соответствовало ли решение, принятое органом рассматривавшим дело, решениям, вынесенным по аналогичным делам; и
- ▶ Другие наблюдения, особенно комментарии органа, рассматривавшего дело, в поддержку сделанных наблюдателем заключений по данному делу.

Кроме того, если дело рассматривается в суде, наблюдатели должны зафиксировать следующее:

- ▶ Представляли ли адвокаты интересы заявителя и других заинтересованных сторон;
- ▶ Юридические вопросы, поднимаемые в жалобе;
- ▶ Конкретные положения закона, к которым апеллировали все стороны в поддержку своих позиций;
- ▶ Степень, в которой суд следует всем юридическим процедурам;
- ▶ Время, необходимое для вынесения решения; и
- ▶ Какую информацию суд сообщает сторонам относительно их права на подачу апелляции в суд вышестоящей.

Эксперты по юридическим вопросам из отдела координации наблюдения и анализа должны зафиксировать все случаи подачи жалоб и осуществлять мониторинг их рассмотрения через призму

законодательства. В дополнение к информации, собранной региональными наблюдателями и представленной в виде таблицы избирательных споров, база данных должна также содержать сведения о:

- ▶ Юридических основаниях для жалобы с указанием соответствующих статей законодательства, к которым апеллирует заявитель;
- ▶ Статусе: подавали ли стороны апелляции, если да, то в какие инстанции, или было ли дело передано в другие государственные органы для дальнейшего рассмотрения;
- ▶ Окончательном решении, принятом судом или избирательной комиссией и т.п., с указанием юридических оснований для принятого решения;
- ▶ Исполнении решения: было ли решение реализовано, если да, то когда и как, с указанием степени реализации; и
- ▶ Типе или категории, к которой группа внутренних наблюдателей отнесла жалобу (см. ниже).

Б. АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Юристы из Отдела координации наблюдения и анализа должны распределить все жалобы по категориям. Категории жалоб должны соответствовать категориям нарушений, связанным с выборами и перечисленным в соответствующих законодательных актах. Ниже приводятся примеры таких категорий:

- ▶ Формирование избирательных комиссий;
- ▶ Регистрация партий или кандидатов;
- ▶ Регистрация избирателей;
- ▶ Незаконная агитация (со стороны партий);
- ▶ Незаконная агитация (со стороны государственных структур);
- ▶ Освещение выборной тематики в СМИ;
- ▶ Преследование журналистов или СМИ;
- ▶ Нарушение нормального хода предвыборной кампании (со стороны партий);
- ▶ Нарушение нормального хода предвыборной кампании (со стороны госучреждений);
- ▶ Нарушение избирательных прав в день выборов;
- ▶ Нарушение процесса голосования;
- ▶ Нарушения, допущенные в ходе подсчета голосов;
- ▶ Нарушения, связанные с суммированием результатов и подведением итогов голосования;
- ▶ Точность объявленных окончательных результатов.

Создание базы данных и включение в нее данной информации позволит определить количество споров в каждой из категорий и учесть то, как проходило их рассмотрение. Ниже приводится

пример того, каким образом может быть представлена собранная информация, перечисляются различные виды таблиц для заполнения – в зависимости от типов нарушений – и на примере одного нарушения показано, как можно регистрировать информацию. Изучив содержание всех жалоб, включенных в таблицы, можно будет ответить на вопрос, в какой области избирательного процесса было допущено максимальное количество нарушений, что стало причиной большинства жалоб, и были ли эти и другие жалобы рассмотрены надлежащим образом. Собранная информация будет чрезвычайно полезна при определении, насколько действующая система гарантирует всем участникам возможность защиты их прав в судебном порядке, и может помочь выявить недостатки в процессе принятия решений организаторами выборов.

СПИСОК ТАБЛИЦ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ ЖАЛОБ

- | | |
|------------|--|
| Таблица 1 | Жалобы, связанные с формированием избирательных комиссий (ИК) |
| Таблица 2 | Регистрация партий и кандидатов (РПК) |
| Таблица 3 | Регистрация избирателей (РИ) |
| Таблица 4 | Незаконная агитация со стороны партий и кандидатов (НАПК) |
| Таблица 5 | Незаконная агитация со стороны госструктур (НАГ) |
| Таблица 6 | Нарушение нормального хода предвыборной кампании со стороны партий и кандидатов (ПКПК) |
| Таблица 7 | Нарушение нормального хода предвыборной кампании со стороны госструктур (ПКГ) |
| Таблица 8 | Нарушение избирательных прав в день выборов (ИПДВ) |
| Таблица 9 | Нарушение процедур голосования (ПГ) |
| Таблица 10 | Нарушения в ходе подсчета голосов в день выборов (ПГДВ) |
| Таблица 11 | Нарушения, связанные с суммированием результатов и подведением итогов голосования (СРПИ) |

ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ ЖАЛОБ

НОМЕР	ДАТА	МЕСТО И ОРГАН ПОДАЧИ	ЗАЯВИТЕЛЬ	ОКРУГ	СОДЕРЖАНИЕ ЖАЛОБЫ	РАССМОТРЕНИЕ
Т1/ИК-1	15.08.03	Центральная избирательная комиссия (ЦИК) в столице	Партия в защиту демократического правления	№ 100	<p><u>Фактическое обвинение:</u> В нарушение Статьи 15 закона о выборах ЦИК назначила лицо, не проживающее в округе 100, членом окружной избирательной комиссии данного округа.</p> <p><u>Юридические основания для жалобы:</u> В соответствии со Статьей 15 закона о выборах членом окружной избирательной комиссии могут являться только лица, проживающие в данном округе.</p> <p><u>Требования заявителей:</u> Партия в защиту демократического правления требует, чтобы ЦИК освободила г-на Иванова С.П. от обязанностей члена избирательной комиссии и назначила на это место лицо, удовлетворяющее всем юридическим требованиям, в т.ч. места жительства.</p>	<p>17.08.03 наблюдатель Петрова М.П. посетила заседание ЦИК, на котором рассматривалась данная и другие жалобы. ЦИК поручила секретарю ЦИК отправить факс в окружную избирательную комиссию (ОИК) №100 с требованием в течение трех дней представить информацию о месте проживания г-на Иванова С.П., в противном случае он будет исключен из состава ОИК.</p> <p>21.08.03 наблюдатель Сидоров Н.П. посетил заседание ЦИК на котором вновь обсуждалась данная жалоба. ОИК №100 представила в ЦИК заверенную копию свидетельства о месте жительства из муниципалитета города, свидетельствующую о том, что г-н Иванов действительно проживает в округе 100. ЦИК отклонила жалобу Партии в защиту демократического правления.</p>

ОЦЕНКА РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГРАНИЦ ИЗБИРА- ТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ



А. Важность регистрации избирателей	55
Б. Оценка качества и точности процесса регистрации избирателей/списков избирателей.....	56
В. Сравнительный анализ списков избирателей и данных о населении	57
Г. Изучение списков избирателей	58
Д. Компьютерная проверка	59
Е. Мониторинг общественно-информационной кампании	61
Ж. Мониторинг работы регистрационных центров	61
З. Мониторинг рассмотрения споров, связанных с регистрацией избирателей	62
И. Мониторинг процесса установления границ избирательных округов	63

- ➔ Оценивайте характер процесса регистрации избирателей
- ➔ При необходимости проверяйте точность списков избирателей, прежде всего, путем подробного их изучения при помощи статистических методов
- ➔ Определите влияние, которое наличие погрешностей в списках избирателей может оказать на ход выборов
- ➔ Определите, были ли границы избирательных районов делимитированы в условиях открытости, и позволяют ли они обеспечить в максимально возможной степени равнозначность каждого голоса

А. ВАЖНОСТЬ РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ¹²

При формировании правительства, основанном на волеизъявлении народа, регистрация избирателей приобретает огромное значение для общества в целом, а также тех, кто добивается государственных постов. Она является основным средством, позволяющим исключить лиц, не имеющих избирательных прав, из процесса голосования, и идентифицировать и зарегистрировать тех, кто имеет это право, что позволит этим лицам им воспользоваться. А если говорить коротко, то регистрация избирателей играет важнейшую роль в обеспечении честности выборов.

Регистрация избирателей может проходить по-разному. Она может быть периодичной (например, перед каждым выборами) или регулярной (например, корректироваться ежегодно или даже ежемесячно). Она может инициироваться самими избирателями (т.е. избиратели сами должны явиться в специальные регистрационные центры) или государством (чиновники совершают обход избирателей). Регистрация может осуществляться автоматически – на основе гражданского или национального реестра. Хотя в условиях автоматической системы может и не требоваться активная регулярная или периодическая регистрация избирателей, тем не менее все лица, имеющие право голосовать на выборах, должны получить возможность проверять реестр и иметь юридическое право контролировать и вносить коррективы в собственные данные. Регистрация избирателей может быть обязательной и добровольной.

¹² При написании данной главы использовались материалы публикации под названием «*Building Confidence in the Voter Registration Process*» (*Повышение доверия к процессу регистрации избирателей*), выпущенной Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений (НДИ) в 2001 г. В этой публикации внутренние наблюдатели смогут найти подробную информацию о технологиях проведения исследований списков избирателей.

Создание точных списков избирателей возможно только при условии, что организаторы выборов добросовестно исполняют свои обязанности, а также если население активно реагирует на публикацию предварительных списков избирателей, и если у населения имеются документы, удостоверяющие личность и место проживания. Списки должны включать Ф.И.О., адреса и дополнительную информацию обо всех лицах, имеющих право голосовать во время выборов. Если в списках слишком мало имен, это может свидетельствовать о намеренном или ошибочном отказе гражданам в праве принимать участие в голосовании. Когда имен слишком много, это позволяет некоторым людям голосовать незаконно от имени «мертвых душ» - несуществующих избирателей, включенных в списки.

Принимая во внимание важность регистрации избирателей, у голосующих, политических партий и организаторов выборов могут возникать вопросы относительно точности списков избирателей. Порой, в попытке подорвать общественное доверие к выборам, выдвигаются нечистоплотные обвинения в том, что списки избирателей якобы бы являются неточными. Подобные обвинения, если их оставить без внимания и проверки, и если не будет доказано, что они не соответствуют действительности, могут пагубно сказаться на доверии к избирательному процессу. Внутренние наблюдатели, благодаря своим знаниям и численности, могут предоставить обществу и организаторам выборов достоверную информацию относительно точности избирательных списков и качества процесса регистрации избирателей.

В некоторых странах и в ходе некоторых выборов не требуется наличие списков избирателей. Например, в ряде стран граждане голосуют по предъявлении паспорта в качестве документа, удостоверяющего личность. В таких случаях в паспорте делается пометка, позволяющая исключить возможность повторного голосования одними и теми же лицами.

Б. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА И ТОЧНОСТИ ПРОЦЕССА РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ/СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Чтобы дать оценку качеству процесса регистрации избирателей в целом, а также, в частности, оценить точность списков избирателей, группе внутренних наблюдателей необходимо обратить внимание на ряд важных вопросов:

- ▶▶ Отвечают ли юридические требования к лицам, имеющим право голосовать, положениям конституции и международным стандартам;
- ▶▶ Дает ли процедура определения тех, кто имеет право голосовать, адекватные возможности всем зарегистрироваться без дискриминации;
- ▶▶ Является ли процедура определения лиц, имеющих право голосовать, справедливой, и осуществляется ли она надлежащим образом;
- ▶▶ Включены ли в списки избирателей только имена людей, имеющих право голосовать, и является ли представленная там информация актуальной и точной;

- ▶ Имеют ли представители общественности, политические партии, общественные организации достаточные возможности для подробного изучения списков избирателей на предмет ошибок и упущений;
- ▶ Имеют ли представители общественности, политические партии, общественные организации возможность подавать жалобы и высказывать возражения, связанные с внесением таких изменений в списки избирателей, как добавление, исключение и корректировка имен;
- ▶ Проходит ли рассмотрение этих жалоб и возражений надлежащим образом, и вносятся ли соответствующие изменения в списки избирателей;
- ▶ Предоставляются ли политическим партиям и общественным организациям копии предварительных, пересмотренных и окончательных списков избирателей; и
- ▶ Пользуются ли избирательные комиссии на избирательных участках окончательным списком избирателей, и используются ли эти списки эффективно для допуска избирателей к голосованию.

В случае возникновения у внутренних наблюдателей серьезных сомнений в точности списков избирателей ими может быть принято решение о проведении подробного расследования, с тем чтобы установить предполагаемые погрешности. Поскольку такое расследование требует огромных временных затрат и может быть проведено только опытными специалистами, то группе внутренних наблюдателей еще до начала работы в этом направлении следует ответить на вопрос, действительно ли это необходимо. Принимая решение, не следует забывать о том, что нет такого государства, в котором списки избирателей были бы полностью и абсолютно корректны.

В. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ДАННЫХ О НАСЕЛЕНИИ

Первоначально точность списков избирателей можно проверить путем сравнения размера электората с соответствующими данными о количестве граждан, имеющих право голосовать. Данные о населении можно, как правило, получить в государственных структурах, которые занимаются сбором, хранением и обновлением информации о размере населения по результатам проводимых переписей. Сравнение числа лиц, достигших 18 летнего возраста, с размером электората поможет примерно определить, насколько списки избирателей соответствуют действительности. Если окажется, что электорат чересчур много- или малочислен по сравнению с прогнозируемыми теоретическими показателями, то это может стать основанием для дальнейших проверок. Наблюдатели должны также изучить особенности обнаруженных в разных регионах недостатков и определить, не затрагивают ли они интересы тех или иных групп населения.

Г. ИЗУЧЕНИЕ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Если возникают подозрения или предположения, что списки избирателей составлены некачественно, или если сверка списков избирателей и данных о населении выявила какие-либо проблемы, то необходимо провести тщательное изучение списков избирателей. Исходя из полученных в ходе данного исследования статистических данных, можно сделать выводы о качестве и точности списков избирателей.

Если предполагается, что значительное количество данных об избирателях не соответствует действительности, или существуют подозрения, что в списках значится большое число лиц, не имеющих право голосовать, то можно провести статистическое исследование по методике «от списков к избирателям», которое поможет установить правдивость выдвигаемых обвинений. В ходе анализа «от списков к избирателям» делается представительная выборка и разыскиваются люди, чьи имена были отобраны из списков избирателей. Задача исследования – определить, является ли информация о них точной, проживают ли они по указанным адресам и имеют ли они право голосовать.

Для проведения исследования «от списков к избирателям» внутренним наблюдателям следует сначала прибегнуть к помощи статиста или демографа для получения научно обоснованной произвольной выборки лиц, включенных в списки избирателей. Изучать данные о каждом избирателе не только чересчур затратно, но и вовсе не обязательно. Далее, региональные координаторы наблюдателей должны попытаться найти и провести опрос отобранных лиц, чтобы установить, проживают ли они по адресам, указанным в соответствующих списках избирателей, и верна ли другая зарегистрированная о них информация: возраст, дата рождения и т.п. Если то или иное лицо не проживает по адресу, указанному в списке, то необходимо узнать, что произошло с данным человеком: жив ли он, менял место жительства, иммигрировал в другую страну или вообще никогда не существовал. Если по какому-либо адресу никого не оказалось дома, то эксперты должны, если потребуется, вернуться туда как минимум трижды, когда жильцы наиболее вероятно будут дома. Собранную во время исследования информацию необходимо зарегистрировать в опросных листах, затем ввести в компьютер и проанализировать. В результате будет получена оценка того, в какой степени информация в списках избирателей соответствует действительности.

Если звучат заявления о том, что большое количество лиц, имеющих право голосовать, было незаконно исключено из списков, группа внутренних наблюдателей может принять решение провести исследование по методике «от избирателей к спискам». Задача этого метода – определить, какое количество лиц, имеющих право голоса и предпринявших попытку зарегистрироваться, не вошло в списки. В данном случае региональным наблюдателям предстоит провести опрос произвольной выборки лиц, на этот раз на дому или на улицах, чтобы узнать их имя, адрес, имеют ли они право быть зарегистрированными и предпринимали ли они попытки зарегистрироваться. Региональные координаторы наблюдателей должны внести всю информацию в опросные листы и сравнить полученные данные с опубликованными списками избирателей, пытаясь таким образом определить, были ли зарегистрированы опрошенные ими респонденты. Этот метод позволяет

определить, какому количеству лиц было отказано в законном праве зарегистрироваться в качестве избирателя, и относятся ли эти люди к каким-либо группам населения, в особенности, например, к национальным меньшинствам.

Вне зависимости от того, какой именно метод исследования они осуществляют, региональные координаторы наблюдателей должны быть хорошо обучены и всегда вежливы. Они не должны скрывать информацию об организации, которую они представляют и открыто говорить о том, зачем им нужны собираемые ими данные. Необходимо сделать все возможное, чтобы у людей не возникло опасений, связанных с процессом опроса.

Оба исследования могут быть проведены только после того, как будут официально обнародованы предварительные списки избирателей. Они должны проходить на ранних этапах избирательного процесса, чтобы в запасе было достаточно времени для принятия соответствующих мер, в случае если обнаружатся те или иные несоответствия. Иногда внутренние наблюдатели могут получить копию предварительных списков избирателей в центральном избирательном органе. Однако в некоторых случаях это может оказаться проблематичным, так как организаторы выборов могут отказать в предоставлении таких списков. Иногда списки избирателей можно получить только на местном уровне. По возможности внутренние наблюдатели должны попытаться получить электронную копию списков избирателей, так как это позволит значительно упростить процесс произвольной выборки имен при проведении исследования «от списков к избирателям».

Д. КОМПЬЮТЕРНАЯ ПРОВЕРКА

Компьютерная проверка предполагает проведение анализа электронной копии списков избирателей на предмет наличия ошибок и выявления определенных отклонений или тенденций. Подобные тесты зачастую проводятся избирательными органами или техническими консультантами. Группы внутренних наблюдателей, а также политические партии должны быть вправе изучить методологию, ход проведения и результаты этих компьютерных тестов и провести собственные компьютерные проверки.

Компьютерная проверка предполагает изучение всех представленных в списках избирателей данных и поиск записей, отвечающих определенному набору критериев. Такая проверка позволяет выявить определенные ошибки в списках избирателей, в том числе неточные записи, неполные данные, дублирование данных, имена тех, кто не должен в них фигурировать, ошибочное приписывание к избирательным округам, добавления, исключения и исправления. При помощи компьютера можно также проводить сверку настоящих списков избирателей с предыдущими списками или данными переписи и таким образом обнаруживать различия, которые могут свидетельствовать о некачественности настоящих списков. Эффективность подобных проверок зависит конечно же от того, насколько соответствуют действительности предыдущие списки избирателей и данные переписи населения.

При наблюдении за регистрацией избирателей необходимо учитывать общественные интересы. Например, в странах, где существует угроза личной безопасности граждан, могут действовать определенные ограничения при открытой публикации некоторой информации из списков избирателей. В таких случаях группам внутренних наблюдателей следует помнить о правах граждан на неприкосновенность частной жизни, и обращаться со всей ответственностью с полученной конфиденциальной информацией о гражданах.

АЗЕРБАЙДЖАНСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ОБНАРУЖИЛИ БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО ПОГРЕШНОСТЕЙ В СПИСКАХ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В преддверии парламентских выборов в ноябре 2000 г. группа внутренних наблюдателей Азербайджана «Во имя гражданского общества» выразила обеспокоенность предполагаемым наличием значительного количества погрешностей в списках избирателей. В результате ими было принято решение провести всестороннюю проверку списков, используя методы исследования «от списков к избирателям» и «от избирателей к спискам».

В связи с этим из 100 территориальных избирательных районов тщательным образом было отобрано 20, сорок волонтеров прошли специальную подготовку, и была налажена эффективная система коммуникации и отчетности. Во всех отобранных районах волонтеры в произвольном порядке отобрали ряд избирательных участков, после чего, таким же образом были выбраны имена из списков избирателей. Затем наблюдатели постарались провести опрос всех отобранных таким образом избирателей, чтобы определить, насколько точно представленная в списках информация соответствует действительности. Волонтеры также опросили представительную выборку граждан, стараясь установить, были ли они правильно приписаны избирательными органами к избирательным участкам. Результаты были отправлены в штаб-квартиру группы для последующего анализа командой статистов. Полученные данные позволили группе внутренних наблюдателей Азербайджана сделать заявление о том, что 30% информации в списках избирателей по стране не соответствует действительности.

Е. МОНИТОРИНГ ОБЩЕСТВЕННО-ИНФОРМАЦИОННОЙ КАМПАНИИ

Возможно, группа внутренних наблюдателей сочтет необходимым осуществлять наблюдение за информационной кампанией, проводимой властями для того, чтобы заставить граждан проверить информацию о себе в списках избирателей или зарегистрироваться. Это особенно целесообразно сделать, если широко распространены подозрения в том, что множество имеющих право голоса граждан не вошли в списки, что определенные группы избирателей, особенно из числа национальных меньшинств, были исключены, или что в списках имеется масса повторов. Внутренние наблюдатели могут дать оценку точности, своевременности информационной кампании, определить, не остались ли без внимания какие-либо группы избирателей, была ли информация представлена в форме, способной обеспечить максимальный уровень участия. Все это можно сделать следующим образом:

- ▶ Включить круг данных вопросов в мероприятия по мониторингу СМИ (см. главу 9);
- ▶ Изучить содержание официальных информационных материалов, таких как листовки и плакаты, их количество, а также процесс их распространения; и
- ▶ Выяснить, распространяются ли информационные материалы, выпускаемые властями, на языках меньшинств (в случае, если есть опасения, что меньшинства были исключены из избирательного процесса).

Если у группы внутреннего наблюдения возникнут подозрения в том, что не все потенциальные избиратели были включены в списки, или если это будет доказано в ходе статистического исследования «от избирателей к спискам», то может возникнуть необходимость проведения собственной общественно-информационной кампании, призывающей граждан зарегистрироваться и проверить данные о себе в списках избирателей. В таком случае распространяемая информация должна быть точной и максимально способствовать повышению уровня участия населения. Порой целесообразно сконцентрировать усилия на работе с определенными целевыми группами избирателей, например, с молодежью или представителями национальных меньшинств, то есть с теми, кто наиболее вероятно может оказаться вне списков. Если внутренние наблюдатели примут решение проводить данные мероприятия, то им следует быть готовыми к тому, что со стороны политических партий в их адрес могут поступить обвинения в предвзятости. Поэтому им следует с особой осторожностью относиться к выпускаемым ими материалам – они должны быть строго беспристрастными и объективными.

Ж. МОНИТОРИНГ РАБОТЫ РЕГИСТРАЦИОННЫХ ЦЕНТРОВ

Если по закону граждане должны заблаговременно регистрироваться в специальных центрах регистрации избирателей (в отличие от случаев, когда за основу списков избирателей принимается гражданский реестр или списки составляются по результатам обхода граждан), то наблюдателям, возможно, придется осуществить мониторинг этих процедур регистрации. При этом следует воспользоваться методологией наподобие той, которая применяется во время наблюдения за процедурой голосования. Однако, в отличие от голосования процесс регистрации может занимать не несколько дней, а несколько недель. Если группа внутренних наблюдателей решит проводить

мониторинг регистрации избирателей в отдельных регистрационных центрах, то необходимо заранее определиться, стоит ли осуществлять ежедневное наблюдение во всех центрах или достаточно ограничиться работой лишь в некоторых из них. Следует также установить стиль работы команд наблюдателей: мобильный или стационарный. Если в ряде центров регистрации избирателей прогнозируется возникновение каких-либо проблем, то внутренним наблюдателям можно рекомендовать прибегнуть к различным методам и стратегиям работы одновременно.

После того, как будет определено, каким образом лучше осуществлять наблюдение за этим процессом, группе внутренних наблюдателей необходимо познакомить своих наблюдателей со всеми аспектами процесса регистрации и обеспечить их доступными таблицами для заполнения или формами для отчетов. Ежедневно при посещении каждого центра наблюдатели должны фиксировать следующую информацию:

- ▶▶ Количество зарегистрированных;
- ▶▶ Количество лиц, имеющих право голоса, которым было отказано в регистрации;
- ▶▶ Количество лиц, не имеющих право голоса, которые были зарегистрированы;
- ▶▶ Количество неоднократно зарегистрировавшихся лиц;
- ▶▶ Соблюдались ли все необходимые процедуры;
- ▶▶ Находился ли центр в легкодоступном месте, и вовремя ли проходило его открытие и закрытие;
- ▶▶ Было ли в наличии достаточное количество материалов; и
- ▶▶ Точно ли фиксировалась вся информация и передавалась в национальный регистрационный центр для включения в общий список избирателей.

Формы для отчетов должны быть лаконичны, удобны для работы с ними и понятны. Результаты всех отчетов должны быть внесены в базу данных, что позволит определить, насколько успешно прошел процесс регистрации. Эта информация также позволит получить показатели регистрации, поможет определить проблемные области и выявить, где уровень регистрации не достиг должных показателей.

3. МОНИТОРИНГ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С РЕГИСТРАЦИЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В период выборов граждане, кандидаты или политические партии могут ставить под вопрос или оспаривать имена, внесенные в списки. Такие споры как правило рассматриваются избирательными комиссиями, специальными трибуналами или в суде, и могут быть предметом наблюдения, которое позволит определить их объективность, беспристрастность, покажет, были ли последовательно соблюдены все необходимые формальности и получили ли возможность все стороны обратиться к органу, рассматривающему жалобу. Для этого группа внутренних наблюдателей может воспользоваться стратегиями и методами, применяемыми во время наблюдения за рассмотрением других жалоб и исков (например, принимая решения в зависимости от обстоятельств), или провести опрос сторон, чтобы установить, был ли закон соблюден строго и объективно.

И. МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССА УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

В соответствии с обязательствами ОБСЕ каждый голос должен иметь одинаковую силу, чтобы обеспечить равное представительство. Это означает, что каждый вновь избранный представитель должен представлять примерно одинаковое количество зарегистрированных избирателей. Например, в условиях мажоритарной системы размер электората в разных избирательных округах не должен варьировать в пределах, превышающих 10%. В условиях пропорциональной системы размер электората может отличаться, но количество представителей во всех районах должно быть прямо пропорционально размеру электората. Избирательное законодательство должно содержать подробные и унифицированные критерии для установления границ избирательных округов, принимая во внимание количество избирателей по районам, а также их географические, административные и исторические критерии. Границы должны устанавливаться в условиях открытости и в соответствии с принципами политического нейтралитета. Желательно, чтобы этим занималась независимая комиссия экспертов. Группа внутренних наблюдателей должна определить, был ли соблюден принцип открытости при установлении границ избирательных районов, и было ли сделано все возможное, чтобы все голоса получили равную силу. Или же при определении границ имели место дискриминация, предвзятое отношение и избирательный подход.

6

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ВЫБОРОВ



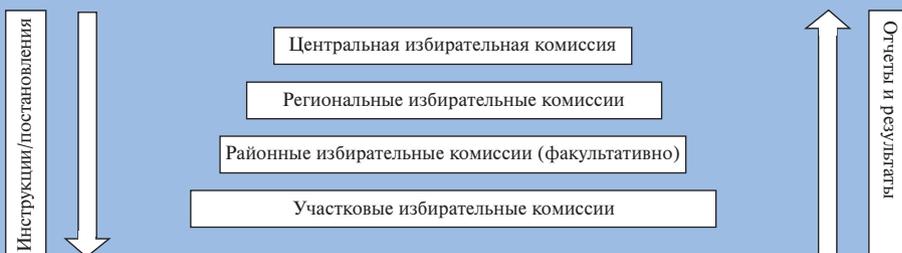
А. Структура избирательных органов власти	65
Б. Ключевые вопросы, требующие оценки.	66

- ➔ Оцените состав, профессионализм и эффективность избирательных органов власти
- ➔ Оцените, проявили ли организаторы выборов непредвзятость и открытость в своей работе
- ➔ Установите нормальные рабочие отношения с избирательными комиссиями на всех уровнях, чтобы иметь возможность проводить регулярные встречи с ними и получить доступ к необходимой информации

А. СТРУКТУРА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

6

Органы, ответственные за подготовку и проведение выборов, должны пользоваться авторитетом среди населения и политических конкурентов. В большинстве случаев контроль за прохождением выборов осуществляет национальная избирательная комиссия, часто называемая Центральной избирательной комиссией (ЦИК), в которой имеется штат сотрудников или секретариат. Как правило, это постоянно действующий орган. Центральной избирательной комиссии подчинены нижестоящие избирательные комиссии, расположенные во всех административных или избирательных районах страны, и участковые избирательные комиссии во всех избирательных округах. В законодательстве должны быть четко указаны структура и функции избирательных органов власти всех уровней.



ПРИМЕР ИЕРАРХИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Помощь в подготовке и проведении выборов могут также оказывать и другие государственные органы, например, местные органы власти, министерство внутренних дел или министерство юстиции. В таких случаях следует также осуществлять мониторинг и их деятельности, аналогичный мониторингу работы основных организаторов выборов.

В целом, за деятельностью ЦИК может наблюдать Отдел координации наблюдения и анализа, региональные координаторы наблюдателей могут проводить мониторинг работы региональных и, если таковые имеются, районных комиссий, а обычные наблюдатели – следить за работой комиссий на уровне избирательных участков.

Внутренние наблюдатели должны постараться поддерживать профессиональные отношения с избирательными органами всех уровней. Сотрудники Отдела координации наблюдения и анализа и региональные координаторы наблюдателей должны регулярно встречаться с членами соответствующих избирательных комиссий и интересоваться ходом подготовки к проведению выборов. Они также должны присутствовать на официальных заседаниях избирательных комиссий и фиксировать принимаемые там решения. При наличии достаточных средств и ресурсов участники внутреннего наблюдения могут попытаться собрать и проанализировать все решения, постановления и инструкции, изданные организаторами выборов. Следует также следить за публикациями в официальных органах печати, так как нередко постановления и другие подзаконные акты должны быть опубликованы, прежде чем они вступят в силу.

Б. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ОЦЕНКИ

К основным вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов и требующим изучения и оценки, относятся:

➔ **Формирование избирательных комиссий:** В избирательном законодательстве должна быть указана процедура назначения членов избирательных комиссий и определены их функции. Создание избирательных комиссий должно проходить в независимой и объективной форме. В большинстве случаев это означает, что в их состав должны войти представители всего политического спектра. В странах, где граждане достаточно доверяют честности избирательного процесса, избирательные комиссии могут формироваться из числа уважаемых, нейтральных, опытных граждан, в том числе и представителей судебных органов власти. Недопустимой является практика произвольного исключения членов из состава избирательных комиссий.

➔ **Независимость и беспристрастность избирательных комиссий:** Избирательные комиссии должны не просто формироваться независимым и беспристрастным образом, они должны и действовать объективно и независимо. Они не должны подвергаться давлению и необоснованному вмешательству в их работу. Избирательные комиссии должны стоять на страже свободы выражения собственного мнения, собрания, и объединения без дискриминации и в соответствии с буквой

закона. Всякое проявление предвзятости и злоупотребление властью может представлять серьезную угрозу легитимности выборов.

→ **Открытость:** Избирательные комиссии должны действовать гласно и справедливо. Все аспекты их работы должны быть открыты для наблюдения. Открытости можно достичь разными способами, например, путем включения в состав комиссий представителей различных партий, путем обеспечения доступа СМИ и наблюдателям, а также путем своевременной публикации решений комиссий. Тем не менее, не всегда наблюдатели получают возможность прямого доступа на заседания избирательных комиссий.

→ **Набор и обучение персонала:** До начала избирательного процесса все члены и сотрудники избирательных комиссий должны заблаговременно пройти надлежащее, стандартное обучение, чтобы знать все о своих обязанностях. Насколько возможно, в состав комиссий в соответствующем количестве должны входить женщины и представители национальных меньшинств.

→ **Ресурсы:** Организаторы выборов должны иметь открытый, достаточный и независимый бюджет. У них также должно быть достаточно времени на подготовку настоящих выборов и достаточно материалов и финансовых средств в назначенные сроки.

Ниже приводится таблица с указанием основных задач и функций, которые могут входить в компетенцию избирательных органов различных уровней.

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ВЫБОРОВ

Уровень избирательного органа	Административные функции и обязанности
Центральная избирательная комиссия	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Непредвзятое и справедливое соблюдение закона ⊖ Аккредитация наблюдателей ⊖ Делимитация границ избирательных округов и районов ⊖ Издание административных постановлений ⊖ Рассмотрение жалоб/исков ⊖ Кодекс поведения сторон ⊖ Кодекс поведения СМИ ⊖ Контроль за регистрацией избирателей ⊖ Регистрация политических партий/кандидатов ⊖ Контроль за бюджетом на выборы ⊖ Надзор за производством связанных с выборами материалов (избирательных бюллетеней и т.п.) ⊖ Распространение материалов ⊖ Контроль за процессом подготовки организаторов выборов и членов нижестоящих избирательных комиссий ⊖ Суммирование результатов голосования, установление итогов выборов и их опубликование ⊖ Наблюдение за связанными с выборами расходами партий и кандидатов
Региональные/районные избирательные комиссии	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Беспристрастное и справедливое соблюдение закона и постановлений ⊖ Рассмотрение жалоб ⊖ Регистрация партий и кандидатов ⊖ Мониторинг выполнения кодексов поведения ⊖ Контроль за регистрацией избирателей, внесение изменений в списки ⊖ Назначение членов и утверждение состава нижестоящих избирательных комиссий ⊖ Организация обучения и контроль за подготовкой членов нижестоящих комиссий ⊖ Распространение связанных с выборами материалов ⊖ Контроль за работой нижестоящих избирательных комиссий ⊖ Суммирование результатов голосования ⊖ Объявление результатов голосования ⊖ Сбор и хранение связанных с выборами материалов
Участковые избирательные комиссии	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Справедливое и непредвзятое соблюдение законов и постановлений ⊖ Сбор связанных с выборами материалов ⊖ Контроль за ходом голосования ⊖ Подсчет голосов ⊖ Передача материалов в вышестоящие избирательные комиссии и объявление результатов голосования

К основным вопросам, интересующим внутренних наблюдателей, относятся следующие:

- ▶ Ведут ли себя члены избирательных комиссий одинаково беспристрастно по отношению ко всем участникам выборов?
- ▶ Вызывают ли принятые той или иной избирательной комиссией решения сомнения в ее непредвзятости?
- ▶ Имеют ли возможность избирательные комиссии работать без незаконного или необоснованного вмешательства со стороны государственных органов и политических партий?
- ▶ Достаточны ли мероприятия избирательных комиссий по подготовке к выборам для обеспечения честности избирательного процесса?
- ▶ Гласной ли является процедура принятия решений избирательными комиссиями?
- ▶ Соблюдают ли избирательные комиссии положения закона?
- ▶ Открыты ли решения избирательных комиссий для справедливой и обоснованной критики?
- ▶ Соблюдают ли избирательные комиссии временные рамки, указанные в законодательстве?
- ▶ Имели ли место случаи оказания давления или запугивания членов избирательных комиссий?
- ▶ Пользуются ли избирательные комиссии авторитетом среди всех участников избирательного процесса? Если нет, то обоснованна ли критика в их адрес?
- ▶ Адекватно ли представлены женщины и национальные меньшинства в составе избирательных комиссий?

7**МОНИТОРИНГ
ПРОЦЕССА
РЕГИСТРАЦИИ
КАНДИДАТОВ И ПОЛИ-
ТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

А. Регистрация политических партий	71
Б. Регистрация политических претендентов	72
В. Регистрация женщин и представителей национальных меньшинств в качестве кандидатов	73

- **Внимательно следите за ходом регистрации всех претендентов, чтобы определить, всем ли кандидатам и партиям были предоставлены равные и достаточные возможности для участия в выборах**
- **Соберите копии всех документов, связанных с отказом в регистрации и обжалованием данных решений**
- **Определите, есть ли какие-либо слои общества, права которых ущемляются в ходе процесса регистрации**

Седьмой параграф Копенгагенского документа ОБСЕ гарантирует гражданам право без дискриминации добиваться политических и государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций. Все политические силы и движения должны иметь возможность выдвигать своих кандидатов на равных условиях и без дискриминации. Всякое произвольное или избирательное применение закона с целью уменьшить шансы каких-либо политических сил противоречит духу обязательств ОБСЕ по проведению демократических выборов.

A. РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

В избирательном законодательстве указывается, как и когда политические партии и кандидаты могут быть выдвинуты. Другие законы (например, закон о политических партиях) могут регламентировать процедуру регистрации группы лиц в качестве партии. Поэтому все законодательные акты, имеющие отношение к регистрации политических партий, должны быть изучены и включены в таблицу избирательных споров (см. главу 4). Группа внутренних наблюдателей должна проанализировать, отвечали ли все зарегистрированные претенденты необходимым критериям, и были ли справедливо и беспристрастно соблюдены все формальности. Но самое главное – это установить, соответствовал ли процесс регистрации международным стандартам и обязательствам по обеспечению права на объединение.

Б. РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРЕТЕНДЕНТОВ

В соответствии с законом о выборах партии и кандидаты должны официально зарегистрироваться в качестве участников в выборах. Оценка законодательной базы должна установить, соответствует ли данный раздел закона международным и национальным стандартам. Условия регистрации должны быть просты, понятны и предсказуемы и не должны включать никаких потенциально дискриминационных требований, например, о внесении непомерно высоких денежных взносов или необходимости собрать слишком большое число подписей в свою поддержку. В случае отказа в регистрации кандидаты и партии должны иметь право воспользоваться правом на подачу апелляции.

Во время этого чрезвычайно важного этапа избирательного процесса группа внутренних наблюдателей должна вести учет всех зарегистрированных кандидатов и партий, а также случаев отказа в регистрации. В частности, необходимо определить, были ли всеми претендентами соблюдены условия регистрации, и соблюдали ли члены избирательных комиссий закон честно и беспристрастно. Нарушением можно считать случаи, когда кандидатам не была своевременно разъяснена информация о сроках или процедуре подачи заявлений, а также когда требования (например, внесение взноса или сбор подписей) слишком трудновыполнимы или носят дискриминационный характер.

Иногда процесс установления подлинности подписей может приобретать непоследовательный и сомнительный характер, так как соответствующие процедуры не всегда описаны достаточно хорошо, чтобы обеспечить их одинаковое и скрупулезное применение. Кроме того, в законах не всегда четко сказано, на каких основаниях заявления могут быть отклонены. Противоречия могут возникать и из-за различной интерпретации статей закона, описывающих технические недостатки в заявлениях, подлежащие исправлению, и что собой представляют существенные недостатки, достаточные для отклонения заявления.

Наблюдатели должны обращать особое внимание на случаи отказа кандидатам и партиям в регистрации, а также на случаи, когда заявления были предположительно удовлетворены в нарушение закона. Все связанные с такими случаями споры должны быть запротоколированы, и наблюдатели должны посетить рассмотрение соответствующих дел в вышестоящих избирательных комиссиях или в судах (в зависимости от того, где они по закону рассматриваются). Обоснованные требования при регистрации в качестве кандидата могут быть связаны с определенными сроками проживания в стране, необходимостью пользоваться хотя бы минимальной поддержкой избирателей или достижение возраста, превышающего тот, когда граждане получают право голосовать на выборах.

В ряде стран, особенно в случаях, когда часть или все представители избираются на региональном уровне, кандидаты и партии должны регистрироваться не только в (а иногда и вместо) Центральной избирательной комиссии, но и в региональных или районных избирательных органах. В таких случаях

осуществлять мониторинг и включать в отчеты информацию о регистрации партий и кандидатов должны региональные координаторы наблюдателей. Им должны быть разъяснены процедуры подачи заявлений и апелляций и предоставлены возможности передачи отчетов в центральный офис.

Рекомендации по проведению наблюдения за процедурами регистрации кандидатов и политических партий:

- ▶ Постарайтесь присутствовать при проверке подлинности подписей, представленных в заявлениях кандидатов и политических партий на регистрацию;
- ▶ Постарайтесь рассмотреть несколько уже прошедших проверку подписных листов, чтобы определить, был ли избирательной комиссией проявлен одинаковый подход;
- ▶ Узнайте, были ли разработаны официальные критерии или инструкции для оценки подлинности подписей;
- ▶ Установите, что стало причиной каждого отказа, были ли эти причины обоснованными и сравните отклоненные заявления с заявлениями других партий, которые были приняты;
- ▶ Узнайте, голосовали ли члены избирательной комиссии во время принятия решений о регистрации или отказе в регистрации кандидатов/партий. Запросите копию протокола всех заседаний, на которых голосование проходило, чтобы узнать, как проголосовали члены комиссии;
- ▶ Установите, каким образом и когда зарегистрированные и незарегистрированные политические партии и кандидаты были поставлены в известность о соответствующих решениях; и
- ▶ Если в регистрации было отказано, то определите, обжаловали ли кандидаты или партии такое решение, и если да, то в каких органах и каковы были результаты рассмотрения этих апелляций.

В. РЕГИСТРАЦИЯ ЖЕНЩИН И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В КАЧЕСТВЕ КАНДИДАТОВ

Группе внутренних наблюдателей стоит узнать, сколько женщин и представителей национальных меньшинств были выдвинуты партиями и были зарегистрированы избирательными органами власти. Государства в регионе ОБСЕ взяли на себя ряд международных обязательств в области прав человека по защите прав женщин и меньшинств на участие в руководстве своей страной (см. главу 1). Осуществляя наблюдение за этим процессом, группа внутренних наблюдателей может обеспечить общество информацией о количестве всех выдвинутых и успешно зарегистрированных кандидатов от женщин и национальных меньшинств, а также сделать анализ имевших место случаев дискриминации.



А. Встречи с политическими партиями и кандидатами	76
Б. Встречи с представителями СМИ	77
В. Встречи с государственными должностными лицами	77
Г. Мониторинг событий кампании	78
Д. Мониторинг действий служб, ответственных за поддержание порядка	79
Е. Мониторинг связанных с проведением предвыборной кампании расходов, источников финансирования и размеров финансовых поступлений	79
Ж. Мониторинг случаев нецелевого использования государственных средств	81
З. Предотвращение конфликтов и мониторинг случаев применения силы во время выборов	83
И. Мониторинг других вопросов	84

- Проводите регулярные встречи с участниками выборов, чтобы узнать, не сталкиваются ли они с препятствиями в области свободы выражения собственного мнения и нарушениями права на объединение и собрания
- Поднимайте вопросы обо всех жалобах во время встреч с соответствующими государственными служащими
- Посещайте агитационные митинги и следите за выступлениями, обращая внимание на заявления экстремистского характера и призывы к насилию
- Проверьте, не имели ли место случаи злоупотребления государственными средствами со стороны партий у власти
- Осуществляйте наблюдение и анализ всех случаев запугивания, притеснения и вмешательства в агитационные мероприятия
- Создайте систему, позволяющую наблюдателям передавать отчеты обо всех мероприятиях агитационной кампании, особенно о происшествиях, заслуживающих повышенного внимания

Соблюдение основных свобод архиважно для обеспечения демократических условий при прохождении агитационной кампании, и все политические участники должны свободно пользоваться правом на объединения, должны иметь возможность свободно делать свои предвыборные заявления и без запугивания и ущемления пользоваться правом на собрания для встреч со своими избирателями. Гражданам должно быть гарантировано право свободно выражать свои политические убеждения. Прозрачность – еще одно важное условие, соблюдение которого позволяет обеспечить равные условия кампании, которая должна проходить открыто, и правилам проведения которой должны следовать все без исключения участники. При анализе избирательного процесса в целом надежным индикатором может послужить то, в какой степени условия прохождения агитационной кампании одинаково справедливы для всех участников предвыборного марафона. Во время избирательной кампании избиратели должны иметь возможность познакомиться с хотя бы минимальным объемом информации обо всех баллотирующихся кандидатах и их предвыборной платформой.

Задача наблюдения в предвыборный период - определить, были ли созданы равные условия для всех участников и были ли соблюдены права граждан на выражения собственного мнения, свободу собраний, ассоциации и передвижения. Эти свободы, как правило, закреплены в конституции и дополнительно защищены избирательным законодательством в период проведения выборов. Эти права и свободы перечислены в обязательствах ОБСЕ и в международных стандартах по защите прав человека и должны всегда соблюдаться не только в теории, но и в практике.

Мониторинг в предвыборный период должно осуществляться наблюдателями из Отдела координации наблюдения и анализа и региональными координаторами наблюдения на уровне регионов. Будучи «глазами и ушами» группы внутреннего наблюдения, региональные координаторы наблюдателей должны собирать и передавать в центр полную и достоверную информацию обо всех аспектах предвыборной кампании. Для этого они должны быть хорошо обучены, должны располагать надежными средствами связи и быть хорошо знакомы с системой отчетности в предвыборный период.

Во время избирательной кампании региональные координаторы наблюдателей должны отслеживать развитие событий кампании, регулярно встречаясь с политическими партиями, кандидатами, соответствующими государственными служащими, организаторами выборов, а также посещая митинги и встречи с избирателями. Они могут также наладить контакты с местными СМИ, органами охраны порядка, различными неправительственными организациями, сторонниками кандидатов/партий и представителями общественности. Благодаря их еженедельным отчетам, экстренным отчетам о всевозможных происшествиях, если понадобится - дополнительным отчетам о митингах и встречах, - в центральном офисе наблюдателей будут иметь четкое представление обо всем происходящем во время избирательной кампании по всей стране.

Наблюдатели не всегда являются непосредственными свидетелями событий, о которых они составляют отчеты. В таких случаях необходимо обязательно проверить все обстоятельства дела и точно их зафиксировать. В отличие от уголовных дел, когда проверка свидетельских показаний требует доказательства, не вызывающего никаких разумных сомнений, наблюдатели за выборами могут постараться получить достоверную информацию о тех или иных событиях из множественных и достойных доверия источников. Наблюдатели должны всегда указывать, отражены ли в их отчетах события, свидетелями которых они были сами, или события, о которых им сообщили третьи лица. В последнем случае они должны отметить, является ли источник информации надежным и достоверным.

А. ВСТРЕЧИ С ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ И КАНДИДАТАМИ

Членам Отдела координации наблюдения и анализа, а также региональным координаторам следует организовать встречи с крупными политическими партиями, представленными в парламенте и не представленными в нем, но пользующимися широкой общественной поддержкой, чтобы получить информацию об их агитационных мероприятиях и выслушать их мнение по вопросам, которые они захотят поднять. Если политическая партия выдвигает какие-либо обвинения, то для подтверждения их достоверности региональным координаторам необходимо обратиться к различным источникам. Если же партия направила жалобу в суд или избирательную комиссию, то наблюдатели должны собрать копии всех документов и следовать рекомендациям по наблюдению за рассмотрением споров. Встречаясь с партиями, наблюдателям не следует забывать, что они и их сторонники могут быть не всегда откровенны, пытаются, кроме

всего прочего, реализовать собственные планы по расширению рядов своих единомышленников и пропаганде своих взглядов. Во время президентских выборов эксперты Отдела координации наблюдения и анализа должны встретиться со всеми лидирующими кандидатами. Во время парламентских и местных выборов региональные координаторы наблюдателей должны встретиться с большим количеством кандидатов, представляющих широкий спектр политических сил.

Б. ВСТРЕЧИ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СМИ

Членам Отдела координации наблюдения и анализа следует работать со средствами массовой информации на национальном уровне, руководствуясь представленными в главе 9 рекомендациями. Региональные координаторы должны провести встречи с информационными изданиями на местном уровне, чтобы определить, кто является их владельцем, какую линию они проводят, из кого состоит их аудитория, и получить отчеты обо всех случаях оказания на них давления и создания препятствий их работе. Встречи с представителями СМИ помогут также перепроверить заявления других сторон и узнать отношение журналистов и редакторов к участникам, организаторам выборов и государственным органам, задействованным в проведении выборов. Региональным координаторам наблюдателей следует избегать комментариев об избирательном процессе в присутствии СМИ, кроме случаев, когда они получили специальные на то указания из центрального офиса.

В. ВСТРЕЧИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Чтобы получить информацию, полезную для программы наблюдения, членам Отдела координации наблюдения и анализа, а также региональным координаторам необходимо провести встречи с государственными должностными лицами. Как и во время всех других встреч в данном случае наблюдатели должны решить, какая именно информация их интересует, до начала встречи. Это позволит избежать напрасной траты времени госслужащих.

Во время выборов случается, что в адрес наблюдателей поступают жалобы или обвинения против действий государственных чиновников. Так, в таких заявлениях, например, может быть сказано, что тот или иной служащий незаконно вмешался в агитационные мероприятия кандидата или партии, или что он активно агитировал в пользу определенного кандидата или партии. Такие обвинения нелегко проверить, но они достаточно серьезны и должны быть внимательно расследованы, так как они могут свидетельствовать о нарушении международных обязательств по проведению выборов, нередко о нарушении внутреннего законодательства и о злоупотреблении служебным положением.

Официальные обвинения, связанные с поведением госслужащих, могут быть направлены в прокуратуру, полицию, суд или избирательную комиссию. В таких ситуациях наблюдателям необходимо отслеживать процесс рассмотрения этих исков и представлять соответствующие

отчеты. Иногда у свидетелей может отсутствовать желание давать показания, а у пострадавших от действий или бездействия чиновников может отсутствовать уверенность в возможности восстановления справедливости посредством правовой системы. Хотя наблюдатели и должны рекомендовать этим людям прибегнуть ко всем предусмотренным законом средствам, заставлять их предпринимать какие-либо действия они не могут. В таких ситуациях наблюдателям следует ответить на такой сложный вопрос, как лучше проверить выдвигаемые обвинения и когда дать возможность обвиняемой стороне представить свою версию произошедшего. Любое решение относительно встреч с обвиняемой стороной необходимо принимать совместно с центральным офисом. Встречаясь с обвиняемой стороной, наблюдатели должны обеспечить свою безопасность и защиту источников информации.

Г. МОНИТОРИНГ СОБЫТИЙ КАМПАНИИ

На центральном уровне Отдел координации наблюдения и анализа должен следить за графиком мероприятий, проводимых партиями и кандидатами. На остальных уровнях этим должны заниматься региональные координаторы наблюдателей, в обязанности которых также входит передача копий графиков в центральный офис. Это позволит наблюдателям представлять отчеты о ряде митингов и встреч с избирателями, проводимых каждым кандидатом, и поможет отделу координации наблюдения и региональным координаторам лучше планировать свою работу. Наблюдатели должны представлять отчеты обо всех агитационных мероприятиях, на которых они присутствовали. Для этого должна быть составлена стандартная и простая в применении форма, содержащая следующую информацию:

- ▶▶ Имя кандидата или название партии, проводящих митинг, собрание или другое мероприятие;
- ▶▶ Время (начало и конец), дата и место проведения;
- ▶▶ Имена выступающих и их должности (например, лидер партии, баллотирующийся кандидат и т.п.);
- ▶▶ Примерное количество человек, присутствовавших на мероприятии;
- ▶▶ Было ли мероприятие прервано, если да, то кем;
- ▶▶ Применялись ли средства оказания давления или сила, чтобы обеспечить явку избирателей;
- ▶▶ Основные темы выступлений (здесь следует также оставить свободное место для комментариев наблюдателей); и
- ▶▶ Использовали ли ораторы выражения, способные спровоцировать насилие по отношению к другим партиям, кандидатам и их сторонникам.

Если наблюдатели сочтут, что выступления во время агитационных мероприятий носят экстремистский характер или могут привести к вспышке насилия, им следует точно записать слова выступающего. Если ораторы призывают к насилию или занимаются подстрекательством,

региональные координаторы наблюдателей должны немедленно сообщить об этом в центральный офис. Наблюдатели должны также сообщать обо всех случаях, когда было запрещено проведение митингов, встреч и других агитационных мероприятий. Если власти не выдали разрешения на проведение каких-либо мероприятий, наблюдатели должны попытаться узнать, с чем это связано и являются ли эти основания достаточными.

Д. МОНИТОРИНГ ДЕЙСТВИЙ СЛУЖБ, ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА ПОДДЕРЖАНИЕ ПОРЯДКА

На протяжении всей кампании и процесса голосования службы охраны порядка должны действовать непредвзято и защищать избирателей и кандидатов от попыток оказания на них давления. Запугивание может носить латентный характер, особенно если оно исходит от самих правоохранительных служб. Хотя обнаружить попытки запугивания может быть нелегко, широкое его распространение, особенно если в этом виновна полиция, наверняка будут очевидны.

Наблюдателям необходимо внимательно отмечать и анализировать все случаи арестов и задержаний, связанных с выборами. Задержания и аресты политических активистов во время выборов – серьезное событие, которое может свидетельствовать о том, что избирательный процесс не соответствует международным стандартам.

Е. МОНИТОРИНГ СВЯЗАННЫХ С ПРОВЕДЕНИЕМ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ РАСХОДОВ, ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ И РАЗМЕРОВ ФИНАНСОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ

В регионе ОБСЕ и за его пределами растет интерес к вопросам, связанным с финансированием избирательных кампаний и сопряженными с ними расходами. Граждане желают знать, кто и в каком объеме оказывает финансовую поддержку их политическим партиям и кандидатам, и как эти средства расходуются. Поэтому внутренними наблюдателями все чаще и чаще признается необходимость внимательного изучения расходов, связанных с избирательной кампанией, и источников финансовых поступлений. Представленные отчеты могут стать катализатором изменений законодательства в пользу повышения прозрачности и подотчетности.

Мониторинг связанных с финансированием предвыборной кампании вопросов чрезвычайно сложен. Даже государственные органы или избирательные комиссии, иногда по закону отвечающие за контроль за финансированием и расходами участников предвыборной гонки, считают это непростым делом. Политические партии, кандидаты и их сторонники (третьи лица) не всегда полностью отчитываются о своих расходах, да и сами спонсоры не очень-то рады вниманию со стороны общественности и государственных структур.

Внутренние наблюдатели должны помнить о трудностях и даже потенциальной опасности, связанными с мониторингом данного аспекта избирательного процесса. А также то, что у них нет следственных полномочий, которыми располагают государственные ведомства.

Избирательное законодательство может требовать от политических партий и кандидатов предоставления отчетов о своих расходах. В таком случае обычно должна декларироваться информация об источниках финансирования (или статьях расходов), сумма и дата перечисления средств. Иногда требуется, чтобы партии и кандидаты во время кампании пользовались специальным избирательным банковским счетом. Если избирательное законодательство предъявляет такие требования, то наблюдателям следует осуществлять мониторинг их соблюдения. Кроме того, наблюдателям необходимо попытаться узнать, являются ли финансовые отчеты полными, точными, и были ли они представлены в установленные сроки. Наблюдатели должны также определить, одинаковые ли условия созданы для всех кандидатов и то, насколько своевременно законы претворяются в жизнь.

Если существуют юридические ограничения, связанные с расходами на агитацию, наблюдателям необходимо определить, являются ли ограничения приемлемыми и достаточно ли разрешенных законом средств кандидатам и партиям на проведение эффективной кампании. Наблюдатели должны узнать мнение партий и кандидатов по этому вопросу.

Если в избирательном законодательстве ничего не сказано о финансовой отчетности кандидатов и политических партий, то наблюдатели могут заниматься изучением таких доступных видов расходов, как агитация на телевидении, радио, в прессе, развешивание плакатов, массовое производство партийной литературы и листовок, и постараться определить их стоимость. Можно также оценить стоимость проведения других агитационных мероприятий, особенно массовых митингов.

Мониторинг платной рекламы в СМИ относительно несложен и эффективен. Продолжительность программ, время трансляции или размер и расположение статей в печатных изданиях, а также связанные с этим расходы легко поддаются измерению (см. главу 9). Эти расчеты можно использовать при оценке общего объема расходов того или иного кандидата или партии. Несколько сложнее осуществлять мониторинг расходов, связанных с печатью плакатов и других информационных материалов, так как единственным более или менее достоверным источником информации является издательство, в котором они были напечатаны. Однако, сначала данную информацию нужно запросить у самих кандидатов или партий. Так как избирательное законодательство зачастую требует, чтобы на всех печатных материалах значилось имя кандидата или название партии и типография, то наблюдатели могут сделать запрос о предоставлении информации о стоимости печати и количестве напечатанных экземпляров. Если эта информация не будет предоставлена, то единственный выход – попробовать подсчитать количество плакатов вокруг и предположить приблизительную стоимость их производства, исходя из качества продукции. Это занятие требует много времени и не дает точных результатов, но позволяет приблизительно судить о размерах расходов.

РУМЫНСКИЕ ВНУТРЕННИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ПОДВЕРГЛИ ТЩАТЕЛЬНОМУ ИЗУЧЕНИЮ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

В ноябре 1999 г. опрос общественного мнения в Румынии выявил нарастающе высокий уровень общественного недоверия к источникам финансирования предвыборной кампании партий и тому, как эти средства расходовались. В попытке привлечь внимание общественности к изучению и обсуждению данной проблемы, местная группа внутренних наблюдателей под названием «Ассоциация за демократию» собрала команду экспертов для рассмотрения данного вопроса во время местных выборов 2000 г.

«Ассоциация за демократию» провела опрос всех политических партий и их рекламных агентов, чтобы получить информацию о размере и характере расходов и источниках финансирования. Они определили общее эфирное время и печатную площадь, приобретенные в различных СМИ, и подсчитали расходы. Партии проявили разный уровень заинтересованности в сотрудничестве с экспертами ассоциации. Это особенно коснулось разглашения информации о спонсорах. Благодаря собранным данным, эксперты «Ассоциации за демократию» смогли определить, какие аспекты финансирования агитационной кампании недостаточно регламентированы в законодательстве. Чтобы обеспечить более высокий уровень гласности и отчетности, ассоциация использовала опубликованные по результатам проделанной работы отчеты для лоббирования внесения изменений в закон, регулирующий связанные с выборами финансовые вопросы.

Еще сложнее проводить мониторинг источников финансирования избирательной кампании, так как приходится полагаться исключительно на информацию, предоставленную самими кандидатами и партиями. Если избирательное законодательство не требует от политических партий и кандидатов обязательного разглашения источников финансирования, то маловероятно, что они добровольно предоставят такую информацию. В таком случае, следует заметить, что вся собранная непроверенная информация носит исключительно спекулятивный характер. Однако, опыт «Ассоциации за демократию» показал, что к кандидатам и партиям, порой, стоит обращаться с запросами об интересующей наблюдателей информацией, в частности о спонсорах.

Ж. МОНИТОРИНГ СЛУЧАЕВ НЕЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ¹³

В некоторых странах избирательным законодательством предусматривается возможность финансирования предвыборной кампании кандидатов за счет государственных средств, под которыми подразумеваются и прямые субсидии из госбюджета, и использование государственных спецсредств, а также возможность проведения массовых мероприятий в зданиях госсобственности и доступ к официальным государственным СМИ. Если по закону все эти ресурсы должны быть одинаково

¹³ Шри-ланкийская организация «Институт по правам человека» в рамках проекта под названием «Программа защиты государственной собственности» блестяще провела мониторинг нецелевого использования госсредств правящими партиями в период президентских выборов 2001 г. Выводы, сделанные этой организацией, были включены в отчет о выборах наблюдательной миссии Евросоюза, с содержанием которого можно познакомиться на сайте: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/sri_lanka/election_report/index.htm.

распределены среди участников выборов, то наблюдатели в этом случае должны определить, было ли это сделано в действительности. Иногда распределение ресурсов должно происходить в соответствии с определенными критериями, в таком случае наблюдателям необходимо установить следующее:

- ▶ Были ли критерии объективны и четко определены;
- ▶ Являются ли эти критерии приемлемыми и справедливыми;
- ▶ Одинаково ли применяются эти критерии ко всем участникам; и
- ▶ Происходит ли распределение ресурсов в таком объеме и в такие сроки, чтобы исключить возможность несправедливого отношения к кандидатам.

Правящие партии не должны злоупотреблять государственными ресурсами, как интеллектуальными, так и материальными. В демократических государствах общепризнанным является то, что вся государственная собственность в одинаковой степени принадлежит всем жителям страны. Поэтому, если невозможно обеспечить всем кандидатам одинаковый доступ к ресурсам государства, то вообще не следует использовать государственные транспорт, офисные помещения и средства телекоммуникаций. Более того, государственные лица, принимающие непосредственное участие в проведении выборов (например, члены избирательных комиссий, сотрудники избирательных участков, судьи, правоохранительные органы) несут особую ответственность за соблюдение беспристрастности и объективности. Остальные государственные служащие, не принимающие непосредственное участие в организации выборов, не должны превышать свои полномочия и вмешиваться или оказывать влияние на избирательный процесс.

Патронаж и реализация крупных проектов и программ, чтобы добиться преимущества во время выборов - еще один пример потенциально некорректного поведения со стороны властей. Хотя точно определить и измерить эффект таких программ нелегко, все же заслуживает внимания вопрос, получают ли от них выгоду какие-либо политические партии и кандидаты, а не государство. Можно также задокументировать, не началась ли реализация этих программ или не были ли заключены соответствующие соглашения как раз перед началом избирательного периода.

В ряде стран на национальном и региональном уровнях имели место случаи злоупотребления государственными ресурсами в пользу партий и кандидатов, находящихся у власти. Если существует профессионально-этический кодекс поведения или требования к сотрудникам министерств и другим госслужащим, которые они должны соблюдать во время проведения выборов, то наблюдателям необходимо проверить соблюдение этих правил. Если такие требования отсутствуют, то наблюдатели должны тщательно изучить легитимность использования государственных ресурсов во время выборов.

Мониторинг использования административного ресурса требует особой осторожности. Наблюдатели должны подробно и точно фиксировать все проверенные случаи незаконного использования ресурсов. Можно также рассчитать, на какую сумму средства были потрачены не по назначению.

Следующий вопрос, требующий внимания, связан с принуждением государственных служащих или военных голосовать за определенного кандидата или политическую партию, которые как правило

имеют отношение к правящим кругам. Такие случаи наблюдались в ряде стран и не могут не вызывать вопросов, так как они свидетельствуют о нарушении прав человека. Заявления о незаконной агитации на рабочих местах, оказании давления, запугивании, об угрозах увольнения из-за членства в каких-либо политических организациях, о «подкупе» избирателей путем предоставления бесплатных товаров и услуг (вне зависимости от того, приобретаются они за счет бюджетных средств или нет) требуют тщательного расследования.

3. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТОВ И МОНИТОРИНГ СЛУЧАЕВ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ

Выборы должны давать возможность конкурентам бороться за политическое влияние без применения силы. Однако, к сожалению, насилие все же иногда возникает. В таких случаях ответственность за урегулирование и ликвидацию конфликтных ситуаций ложится на соответствующие органы власти. Внутренние наблюдатели должны внимательно отслеживать такие события.

Группы внутренних наблюдателей могут также сыграть положительную роль в предотвращении вспышек насилия, связанного с выборами. Один из способов профилактики возникновения конфликтов, успешно примененный в прошлом группами внутреннего наблюдения за выборами, связан с попыткой собрать всех кандидатов и политические власти вместе за столом переговоров, чтобы добиться согласия по поводу кодекса поведения в период прохождения выборов. Хотя такие кодексы не носят принудительный характер, можно следить за их соблюдением и публично порицать их нарушителей. К счастью в регионе ОБСЕ насилие во время выборов возникает реже, чем в других частях мира.

ВНУТРЕННИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ЧЕРНОГОРИИ ПРИЗЫВАЮТ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ СОБЛЮДАТЬ КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ

В преддверии местных выборов в 2001 г. в Черногории у многих граждан и журналистов возникли растущие подозрения о возможных вспышках насилия во время избирательной кампании. В попытке предотвратить возникновение конфликта, группа внутренних наблюдателей «Граждане за демократические преобразования» (ГДП) призвала политические партии Черногории встретиться за круглым столом и обсудить, как можно его предотвратить.

ГДП предложили партиям подписать кодекс поведения, содержащий положения, которых рекомендовалось придерживаться во время выборов. Например, избегать использования вербальных и невербальных средств, способных привести к проявлениям жестокости и насилия. В результате дебатов все, кроме одной, политические партии согласились подписать данный документ, в котором также содержались критерии, позволяющие наблюдателям за выборами контролировать его соблюдение. Хотя случаи нарушения кодекса поведения все же имели место, и активисты ГДП проинформировали о них общественность, связанные с насилием опасения так и не материализовались.

Методология наблюдения за случаями проявления насилия во время выборов сродни методике наблюдения за избирательными спорами. Региональные координаторы наблюдателей и члены отдела координации наблюдения и анализа, ставшие свидетелями насилия, должны заполнить специальную форму о «чрезвычайных происшествиях», в которой должно быть указано следующее:

- ▶ Место событий, в том числе название избирательного округа или административного района;
- ▶ Имена пострадавших;
- ▶ Нарушители (если известны);
- ▶ Дата происшествия;
- ▶ Суть проблемы, показания свидетелей и мнение полиции;
- ▶ Ведется ли полицией следствие по факту случившегося; и
- ▶ Категория происшествия.

Собирая информацию о случившемся, наблюдатели должны действовать непредвзято, опросить большое количество свидетелей и представителей охраны порядка, если это возможно.

Для анализа природы и частоты связанного с выборами насилия чрезвычайно важно классифицировать каждый случай. Один из вариантов – разделить происшествия на две категории: крупные и мелкие. Примерами крупных происшествий являются убийство, попытки убийства, изнасилования, попытки изнасилования, нанесение тяжких телесных повреждений, учинение массовых беспорядков, поджогов, грабежей и нападений. Мелкие происшествия включают угрозы, порчу имущества и подстрекательство.¹⁴ Наблюдатели должны обращать внимание на все такие случаи, чтобы узнать, были ли виновные привлечены к ответственности. Им не следует, однако, вмешиваться в официальные расследования.

Широкое распространение насилия во время выборов может стать основанием для весьма негативной оценки выборов группой внутренних наблюдателей. Поэтому все происшествия должны быть тщательно документированы и проверены. Кроме того, следует также четко разграничивать криминальную и другую связанную с выборами противоправную деятельность от действий, которые к ним не имеют никакого отношения.

И. МОНИТОРИНГ ДРУГИХ ВОПРОСОВ

Хотя наблюдателей за выборами в первую очередь обычно интересуют вопросы, связанные с избирательным процессом, а не политика, из этого правила бывают исключения. Некоторые группы внутренних наблюдателей, хотя и сохраняя свою независимость, могут принять решение сфокусировать внимание на отдельных аспектах выборов, которые можно считать политическими. Так, например, внутренние наблюдатели могут решить осуществлять мониторинг таких вопросов, как:

¹⁴ Дополнительную информацию об этой методологии читатели могут найти на сайте Шри-ланкийского Центра мониторинга насилия во время выборов (ЦМНВ) www.cpalanka.org.

- ▶▶ Что находится в центре агитационной кампании – персоналии или проблемные вопросы;
- ▶▶ Каким вопросам во время кампании уделялось максимальное количество внимания;
- ▶▶ В какой степени кандидаты и партии принимали участие в черном пиаре;
- ▶▶ Как кандидаты относились к проблемам, волнующим женщин, национальные меньшинства, инвалидов и другие слои общества;
- ▶▶ Сыграли ли какую-нибудь роль в кампании религиозные вопросы;

Если выборы проходили в пост-конфликтный период, то помогли ли они сплотить общество или привели к еще большему разобщению страны;

Имели ли место различия в характере избирательной кампании в разных регионах.

Даже если наблюдателей интересует только сам процесс выборов, для них все же важно ориентироваться в политической ситуации и вопросах, влияющих на ход кампании. Им будет полезно узнать, например, в какой мере избиратели разбираются и насколько они проинформированы в вопросах, связанных с выборами, и видят ли они разницу между позициями различных партий и кандидатов. Полезно также дать оценку тому, как кандидаты и партии проводят агитацию: при помощи организации митингов, дебатов, электронных средств и материалов, путем обхода избирателей и др., а также какие из этих методов наиболее эффективны. Если избиратели проявляют низкую активность во время выборов, это может означать, что они не считают выборы важным событием, что кандидатам не удалось донести свою позицию до электората, или что избиратели не уверены, что их участие в выборах имеет хоть какое-то значение.



А. Важность мониторинга СМИ	87
Б. Цель мониторинга СМИ	88
В. Оценка местного законодательства, регулирующего деятельность СМИ	89
Г. Мониторинг телерадиовещательных и печатных СМИ	89
Д. Мониторинг проводимой на платной основе политической агитации и информирования избирателей	95
Е. Мониторинг случаев оказания давления на СМИ и преследования отдельных журналистов	95

- Разработайте программу наблюдения за СМИ, включающую количественный и качественный анализ освещения событий средствами массовой информации, чтобы определить, имеют ли баллотирующиеся кандидаты достаточный и справедливый доступ к СМИ во время агитационной кампании
- Обратите особое внимание на то, в какой степени государственные/официальные средства массовой информации справедливо и беспристрастно подают информацию об участниках
- Установите, испытывают ли СМИ какое-либо давление или притеснения

A. ВАЖНОСТЬ МОНИТОРИНГА СМИ¹⁵

Право на свободу выражения собственного мнения закреплено в 19-й статье Всеобщей декларации ООН по правам человека. Государства-участники ОБСЕ в своем регионе подтвердили в 9-м параграфе Копенгагенского документа, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение». Кроме того, в 7-м параграфе сказано, что политические партии и кандидаты должны иметь право на беспрепятственный доступ к СМИ на недискриминационной основе. Процветающей демократии не бывает в условиях, когда граждане не владеют информацией, необходимой им для принятия решений, связанных с выбором своих представителей для управления страной. Таким же образом, средства массовой информации не могут преуспевать в выполнении своей работы, если в нее постоянно и без всяких на то оснований вмешивается государство, или если журналисты страдают от цензуры и притеснений.

В странах, где существуют давние традиции демократии и свободы слова, постепенно были выработаны меры, позволяющие гарантировать свободу слова, печати и информации, что в целом способствует лучшему информированию граждан о происходящем. В зрелых демократических обществах журналисты часто руководствуются разработанными их коллегами правилами профессиональной этики, позволяющими сохранить объективность и непредвзятость. В новых демократических государствах многие из этих традиций и стандартов все еще недостаточно развиты. Поэтому граждане этих стран в еще большей степени имеют право требовать профессионализма и объективности от СМИ и осуществлять мониторинг трансляции средствами массовой информации материалов, связанных с политическими партиями, кандидатами, государственными чиновниками и с общественно-политической обстановкой.

¹⁵ В данной главе использованы материалы вышедшей в 2002 г. публикации Национального Демократического Института Международных Отношений (НДИ) «*Monitoring the Media in Transition Elections: An NDI Step-by-Step Handbook*» (Мониторинг СМИ во время выборов в странах переходного периода: шаг за шагом), написанной Робертом Норрисом. За дополнительной информацией о мониторинге СМИ рекомендуем обращаться непосредственно к этой публикации, так как в ней подробно изложено, как реализовывать программу по мониторингу. Кроме того, организация Article XIX (Статья 19) выпустила два полезных пособия по вопросам мониторинга СМИ и стандартов в этой области: в 1994 г. - «*Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*» (Рекомендации по связанному с выборами трансляциям в странах, переходящих к демократии) и в 1998 г. - «*Election Reporting - a practical guide to media monitoring*» (Отчеты о выборах - практическое пособие по наблюдению за выборами). Информацию об этих публикациях можно получить на сайте организации по адресу: <http://www.article19.org>.

Как электронные, так и печатные СМИ оказывают серьезное влияние на формирование общественного мнения. Для того, чтобы выборы были справедливыми, кандидатам должны быть предоставлены равные возможности для доступа к средствам массовой информации, особенно телевидению. Поэтому систематический и объективный мониторинг освещения выборов в СМИ и обеспечения свободы средств массовой информации в период проведения выборов – важная составляющая всего процесса наблюдения за выборами.

Наблюдатели должны осознавать, однако, что требования, которым подчиняются государственные и частные СМИ могут сильно отличаться. Государственные СМИ, будь то печатные или электронные издания, всегда должны предоставлять избирателям разностороннюю и объективную информацию. Обычно это требование закреплено в законах или/и в хартиях государственных телерадиокомпаний и уставах печатных изданий. Но даже если и нет, то соблюдение баланса при освещении событий принадлежащими государству СМИ соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ (7-й параграф Копенгагенского документа), где сказано, что кандидаты должны иметь возможность соревноваться друг с другом на основе равенства перед властями, и что государственная политика должна допускать возможность для проведения агитационных кампаний в условиях справедливости. Чтобы избежать перекосов при освещении партий и кандидатов, в национальном законодательстве могут также содержаться положения, регулирующие деятельность частных телерадиовещательных компаний во время выборов. Иногда эти положения также могут касаться и частных печатных изданий. Однако, такие внутренние законы и требования могут и отсутствовать, также как не существует и международных стандартов, требующих, чтобы частные СМИ придерживались сбалансированных издательских позиций. Например, нормальным явлением можно считать ситуацию, когда газета той или иной политической партии служит рупором для выражения их политической платформы, и нет ничего странного в том, что другие частные издания могут поддерживать отдельных кандидатов или различные партии.

Б. ЦЕЛЬ МОНИТОРИНГА СМИ

Цель независимого мониторинга СМИ:

- ▶▶ Дать независимую и заслуживающую доверия оценку свободе средств массовой информации во время проведения избирательной кампании;
- ▶▶ Дать независимую и заслуживающую доверия оценку справедливости доступа к СМИ и освещению кампании;
- ▶▶ Привлечь внимание общественности к проблеме притеснения и запугивания представителей СМИ;
- ▶▶ Постараться убедить журналистов, редакторов и владельцев СМИ соблюдать стандарты сбалансированного освещения событий, избегать однобоких репортажей, подстрекательства и экстремистских заявлений, способных вызвать ненависть, нетерпимость и привести к насилию; и
- ▶▶ Пропагандировать внесение позитивных изменений в постановления и законы о СМИ, чтобы они соответствовали международным стандартам.

В. ОЦЕНКА МЕСТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СМИ

Прежде чем приступить к мониторингу СМИ, необходимо изучить соответствующие законы и положения, регулирующие деятельность СМИ. Этим должны заниматься специалисты по мониторингу совместно с юристами из Отдела координации наблюдения и анализа. Анализу должны быть подвержены соответствующие положения конституции, законы и постановления регулятивных органов. Полезно также организовать встречи с представителями этих регулятивных органов, например с сотрудниками структур, занимающихся установлением стандартов для СМИ, выдачей лицензий, распределением частот вещания и др. Эти органы наделены значительными полномочиями по регулированию деятельности средств массовой информации, поэтому очень важно, чтобы наблюдатели хорошо понимали их роль и функции. Можно также рекомендовать включить описание их роли в таблицу избирательных споров (см. главы 3 и 4) и зафиксировать все связанные со СМИ иски и жалобы в отдельной графе этой таблицы.

Г. МОНИТОРИНГ ТЕЛЕРАДИОВЕЩАТЕЛЬНЫХ И ПЕЧАТНЫХ СМИ

К мониторингу СМИ необходимо приступить не позднее одного месяца до дня выборов и закончить его после объявления окончательных результатов. Однако, желательно, чтобы эта работа началась как можно раньше, например, как только избирательные органы власти начнут официальную подготовку к выборам, и продолжалась до тех пор, пока получившие большинство голосов кандидаты не вступят в должности. Усилия по мониторингу можно также продолжать и после окончания выборов, что позволит поставить работу по борьбе с предвзятостью СМИ и защите свободы средств массовой информации среди гражданского общества на более постоянную основу.

В начале мониторинга СМИ необходимо определить, какие медийные средства подлежат наблюдению. Это зависит от:

- ▶▶ Имеющихся в распоряжении группы наблюдателей финансовых и кадровых ресурсов;
- ▶▶ Наличия опыта и знаний в области мониторинга СМИ от предыдущих выборов;
- ▶▶ Типа выборов: президентские, парламентские или местные;
- ▶▶ Структуры СМИ и формы собственности на них по всей стране;
- ▶▶ Имеющейся информации о численности и социальной принадлежности читателей, зрителей и слушателей различных СМИ;
- ▶▶ Имеющихся данных опросов общественного мнения о популярности различных изданий и каналов;
- ▶▶ Информации о том, кто является владельцем радио и телевидения; и
- ▶▶ Информации о СМИ, аудиторию которых составляют национальные меньшинства.

Выбор СМИ для мониторинга главным образом зависит от того, откуда избиратели получают информацию, на которой будет основан их выбор в день голосования. Поэтому усилия по мониторингу надо направить на наиболее популярные теле- и радиопередачи и наиболее читаемые газеты.

В регионе ОБСЕ телевидение, как правило, оказывает более сильное влияние на аудиторию, чем радио и газеты. Наблюдение за работой главного государственного общественного агентства, выпускающего информационные и новостные программы должно стать приоритетной задачей, так как его обязанность – оставаться объективным и непредвзятым. В программу мониторинга следует также включить другие телевизионные станции, трансляции которых смотрят все или крупная часть жителей страны. По возможности следует включить также региональные телестанции и медийные издания, работающие в районах, к которым следует проявить повышенное внимание. Кроме того, можно провести наблюдение за работой средств массовой информации, рассчитанных на представителей национальных меньшинств, особенно если наблюдатели имеют дело с возможными нарушениями прав национальных меньшинств или один из основных кандидатов или одна из партий принадлежит к национальным меньшинствам.

Мониторинг СМИ должен быть направлен на изучение количественных и качественных показателей, связанных с освещением деятельности кандидатов на выборные посты, политических партий, организаторов выборов и других интересующих наблюдателей субъектов. Подходящими для мониторинга субъектами являются те, которые оказывают наибольшее воздействие на избирателей. Группу внутренних наблюдателей может также интересовать то, как освещается в СМИ основная тематика и проблематика, максимально волнующая электорат. От того, как эти темы и вопросы освещаются, может зависеть оценка степени ангажированности и самоцензуры СМИ. Важно также оценить уровень активности политических дебатов, во время которых взгляды политических партий и кандидатов непосредственно оспариваются их политическими оппонентами. К актуальным темам относятся следующие (звездочкой отмечены темы, актуальность мониторинга освещения которых зависит от обстоятельств):

- ▶▶ Президент;
- ▶▶ Прессекретарь или информационная служба президента;
- ▶▶ Правительство;
- ▶▶ Премьер-министр;
- ▶▶ Ключевые министры правительства (или все, если они баллотируются);
- ▶▶ Лидеры политических партий;
- ▶▶ Политические партии или основные кандидаты;
- ▶▶ Руководители регионов*;
- ▶▶ Избираемые мэры*;
- ▶▶ Главы местных исполнительных органов власти*;
- ▶▶ Партии, бойкотирующие выборы* (если таковые имеются);
- ▶▶ Проявления экстремизма и подстрекательства*;
- ▶▶ Национальные меньшинства и трансляции на языке национальных меньшинств*;

- ▶ Период «затишья» во время кампании* (период после официального окончания агитации и до начала голосования);
- ▶ Ограничения на освещение результатов опросов общественного мнения*;
- ▶ Проведение платной рекламы кандидатов и политических партий*;
- ▶ Кампания по информированию избирателей*;
- ▶ Группа внутренних наблюдателей*.

Специалистам по наблюдению за СМИ следует помнить о различии между «бесплатным эфирным временем», часто положенным по закону, и другими формами освещения в СМИ. В связи с этим наблюдателям необходимо дать оценку следующим вопросам:

- ▶ Соблюдались ли требования о бесплатном эфире;
- ▶ Были ли условия трансляции одинаковы для всех субъектов (напр., время трансляции);
- ▶ Осуществлялась ли трансляция в промежутки времени и в формате, который наиболее удобен зрителям;
- ▶ Помог ли бесплатный эфир избирателям лучше разобраться в возможных вариантах выбора.

Методология мониторинга позволяет провести качественный и количественный анализ передаваемых в новостях и других программах материалов по определенной тематике и об интересующих наблюдателей субъектах. Это дает возможность определить, соответствует ли содержание трансляций основным правилам справедливой и взвешенной журналистики.

Количественный анализ печатных изданий предполагает измерение площади (в квадратных сантиметрах), занимаемой интересующими наблюдателей материалами. Количественный мониторинг телерадиовещательных СМИ включает измерение при помощи секундомера общего эфирного времени, в течение которого те или иные субъекты фигурируют на экранах телевизоров или в радиопередачах, учитывая также случаи, когда о них идет упоминание или их цитируют другие лица.

Во время работы по измерению и регистрации времени, посвященного различной связанной с выборами тематике, наблюдатели должны обращать внимание на дополнительные факторы, более тонко свидетельствующие о возможных проблемах с изображением различных участников избирательного процесса. Например, некоторые кандидаты или представители от партий в эфире всегда выступают сами, в то время как других кандидатов почему-то все время лишь цитируют, пересказывают или кратко излагают суть их заявлений. Что касается выпусков новостей, то необходимо измерить следующие характеристики:

- ▶ Общее время репортажей (в секундах), посвященное той или иной тематике или субъектам (перечисленным выше);
- ▶ Общее время (в секундах), в течение которого кандидат/представитель партии фигурирует и выступает на экране;

- ▶ Время в секундах, на протяжении которого фигурирует только изображение кандидата или представителя партии (их собственный голос не звучит) – результаты этих измерений покажут, как изображаются различные субъекты по сравнению с вышеперечисленными измерениями;
- ▶ Время (в секундах) трансляции голоса кандидата или представителя партии, даже если отсутствует «картинка» или изображение; и
- ▶ Порядок презентации сюжетов в программах передач.

Качественный анализ связан с оценкой окраски и тона подачи материалов: нейтрального, позитивного или негативного. Он также предполагает анализ точности материалов и обнаружение попыток манипулирования общественным мнением. Примерами таких манипуляций и фактов искажения информации являются:

- ▶ Использование результатов опросов общественного мнения для продвижения лишь одного кандидата или представителя партии;
- ▶ Сокрытие новостей, способных положительно или отрицательно сказаться на мнении о тех или иных кандидатах;
- ▶ Презентация информации как фактов, не предоставляя каких-либо доказательств;
- ▶ Преподнесение личного мнения журналистов либо чьих-то предвзятых взглядов или же частных интересов в качестве новостей;
- ▶ Использование выражений, комментариев и утверждений, которые могут показаться саркастическими, голословными, непрофессиональными и оскорбительными;
- ▶ Преднамеренные съемки и трансляция событий – например, митингов в поддержку кандидатов или партий – так, чтобы количество участников казалось большим или меньшим, чем на самом деле; и
- ▶ Демонстрация изображения или использование звукового сопровождения, высмеивающих, оскорбляющих или, наоборот, превозносящих тех или иных кандидатов.

Помимо выпусков новостей мониторингу можно также подвергнуть дебаты и круглые столы с участием кандидатов, передачи ток-шоу и информационно-аналитические программы. Анализируя дебаты, необходимо учитывать одинаково ли применялись к кандидатам общепринятые правила проведения этих дебатов, и были ли эти правила приемлемыми. Что касается ток-шоу и аналитических программ, то ввиду их природы – они призваны сообщать зрителям и слушателям подробности и давать анализ насущных проблем – им не всегда удается избежать однобокого освещения событий в рамках одной программы. Тем не менее, они должны постараться исправить такое положение дел в своих следующих выпусках. Осуществляя мониторинг таких программ, следует внимательно фиксировать проявления экстремизма, подстрекательства и действий, побуждающих к совершению преступлений на почве нетерпимости.

При работе с печатными СМИ следует различать статьи, освещающие новости, от передовых статей, субъективных комментариев и писем в редакцию. Именно анализ последних может помочь обнаружить возможную предвзятость издания (если преобладают редакторские статьи и аргументы

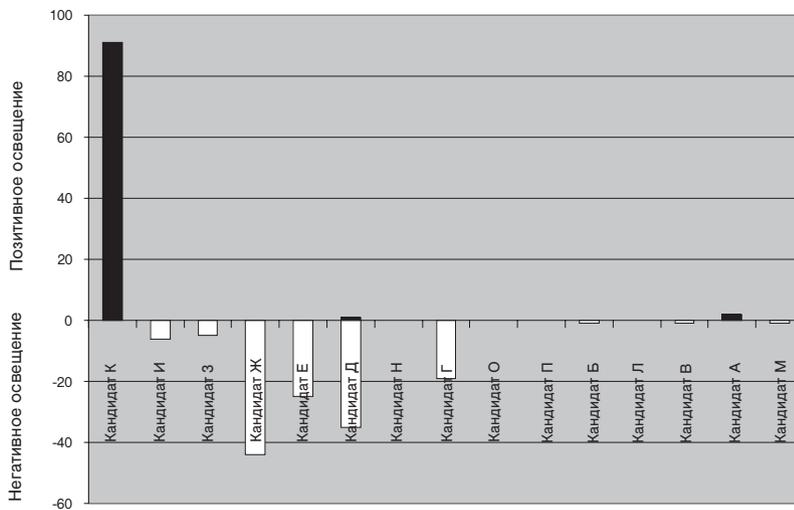
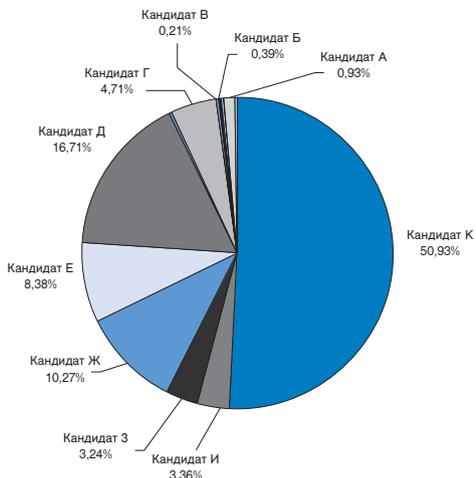
в пользу одних кандидатов и против их оппонентов), так как общий обзор новостей должен оставаться объективным.

Сложную проблему представляет освещение деятельности правительства в период выборов. Хотя средства массовой информации и должны сообщать гражданам новости о деятельности правительства, это все же дает правящей партии или коалиции ощутимые преимущества в донесении своей платформы до избирателей. Давая оценку освещению властей в СМИ, следует отличать «сообщения о государственной деятельности» от «анонсирования правительственного курса». Находящиеся у власти лица могут использовать последние в целях агитации в пользу своего переизбрания. Сообщения о государственной деятельности могут быть оправданы по вполне законным причинам, например, в связи с объявлением официальных статистических данных. Информация о политике правительства, напротив, распространяется в период выборов для того, чтобы обратить общественное мнение в пользу правящей партии или коалиции.

Полученные количественные и качественные данные должны быть внесены в специальные формы для мониторинга и затем введены в компьютерный банк данных и преобразованы в удобные для прочтения графические формы представления информации: графики, диаграммы, гистограммы и т.п. Все записанные данные, пленки, кассеты и газеты должны быть сохранены в архивах на случай, если в будущем возникнет необходимость проверки результатов.

При систематичном проведении и грамотном оформлении количественный и качественный анализ может убедительно показать, стремятся ли СМИ к более разностороннему освещению событий, предоставляя всем субъектам возможность выразить свое мнение и позицию. Ниже приводится пример диаграмм, составленных по результатам количественного и качественного мониторинга выпусков новостей. Данный конкретный пример свидетельствует о крайне тенденциозном освещении событий одним государственным каналом в пользу действующего президента.

Доля эфирного времени, отведенного на освещение кандидатов в течение 6-и недель на государственном телеканале



Тон подачи материалов о кандидатах, транслируемых на государственном телеканале в течение 6-и недель

Д. МОНИТОРИНГ ПРОВОДИМОЙ НА ПЛАТНОЙ ОСНОВЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АГИТАЦИИ И ИНФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Полезно также осуществить мониторинг политической агитации, проводимой на платной основе. Это, однако, достаточно трудоемкое занятие, требующее усилий по непрерывному мониторингу электронных СМИ, так как агитационные программы, если позволяет закон, могут транслироваться в любое время. Соответствующий анализ позволит выявить содержание агитационных роликов: против кого они направлены, использовались ли подстрекательские приемы и какова суть выступлений кандидатов и партий. В результате можно также получить достоверную информацию об общем объеме купленного эфирного времени и рассчитать примерную сумму расходов (см. раздел о мониторинге финансирования агитационной кампании).

Если существуют опасения, что избиратели не имеют достаточной информации об избирательном процессе, или что люди мало знают о роли и функциях избираемого органа власти, то группа внутреннего наблюдения может провести мониторинг общественно-информационной кампании и кампании по информированию избирателей. Это может быть также необходимо, если существуют проблемы со списками избирателей или низкой активностью электората. Мониторинг общественно-информационной и просветительской кампаний позволит также узнать, какую информацию могли получить национальные меньшинства, была ли эта информация переведена на языки меньшинств и присутствовала ли при этом какая-нибудь доля предвзятости.

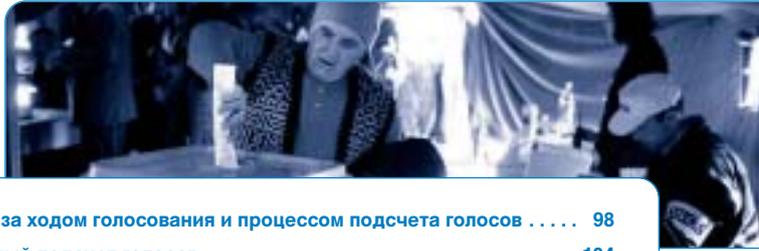
Е. МОНИТОРИНГ СЛУЧАЕВ ОКАЗАНИЯ ДАВЛЕНИЯ НА СМИ И ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ЖУРНАЛИСТОВ

Группа внутренних наблюдателей должна наладить контакты и проводить регулярные встречи с журналистами и представителями журналистских организаций, чтобы разъяснить особенности проводимого ими мониторинга СМИ, разобраться в структуре и форме собственности на СМИ в стране, узнать, имеют ли место случаи оказания давления или преследования журналистов.

Типичные формы притеснения, направленные на установление само-цензуры, варьируют, начиная от использования силовых методов или открытых политических репрессий, и заканчивая более изысканными формами преследования, такими как, например, проведением безосновательных налоговых проверок, отзывом лицензий, вмешательством в производство и распространение готовой газетной продукции. Внутренние наблюдатели должны проверить все заявления о нарушениях прав журналистов и точно зафиксировать их в своих наблюдениях. Каждый случай надо тщательно задокументировать и отслеживать. Преследование может вынудить журналистов подать жалобы в суд. В таком случае, необходимо осуществлять наблюдение за рассмотрением таких дел, руководствуясь общими правилами наблюдения за рассмотрением любых избирательных споров (см. главу 4).

10

**НАБЛЮДЕНИЕ ЗА
ХОДОМ ГОЛОСОВА-
НИЯ И ПРОЦЕССОМ
ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ**



А. Наблюдение за ходом голосования и процессом подсчета голосов 98
Б. Альтернативный подсчет голосов 104

- Хорошо обдумайте масштаб и характер наблюдения
- Организуйте подготовку наблюдателей, чтобы они были хорошо знакомы с процедурами выборов, требованиями к отчетам и кодексам поведения
- Обеспечьте полную организационную и методологическую поддержку наблюдателям на всех уровнях
- Создайте налаженную систему отчетности
- Обеспечьте своевременный сбор и анализ отчетов

Почти все группы внутренних наблюдателей за выборами осуществляют, и как правило весьма успешно, наблюдение за ходом голосования и подсчетом голосов. Однако, мобилизация тысяч добровольцев для наблюдения на избирательных участках может потребовать огромных людских затрат, как на национальном, так и на региональном уровнях, и нередко в ущерб другим мероприятиям по наблюдению. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы группа внутренних наблюдателей четко представляла, какое именно они будут осуществлять наблюдение в день выборов и как это сделать максимально эффективно.

Как можно раньше, желательно еще на стадии оценки потребностей, следует рассмотреть следующие вопросы:

- ▶▶ Целесообразно ли направлять наблюдателей на все избирательные участки, или достаточно ограничиться представительной выборкой участков?
- ▶▶ Должны ли наблюдатели работать «стационарно», находясь на одном избирательном участке во время голосования и подсчета голосов?
- ▶▶ Или наблюдателям следует работать «мобильно», посещая различные участки в день выборов?
- ▶▶ Следует ли наблюдателям работать стационарно на всех избирательных участках в районах, к которым необходимо проявить повышенное внимание?
- ▶▶ Следует ли стремиться собрать данные о результатах голосования со всех избирательных участков?
- ▶▶ Можно ли ограничиться проведением наблюдения за подсчетом результатов и сбором данных с произвольной выборки избирательных участков?
- ▶▶ Какие кадровые и материальные ресурсы имеются в распоряжении?
- ▶▶ Как лучше распределить ресурсы между долгосрочным наблюдением до начала голосования и набором, а также обучением наблюдателей для работы в день выборов?

А. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ХОДОМ ГОЛОСОВАНИЯ И ПРОЦЕССОМ ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ

Во время наблюдения за ходом голосования и процессом подсчета голосов из соображений безопасности желательно, чтобы наблюдатели работали в парах. Это позволит им сравнивать и сопоставлять свои наблюдения друг с другом: одна голова хорошо, а две – лучше. Однако, из-за возможного дефицита ресурсов группа внутреннего наблюдения может принять решение, чтобы наблюдатели работали индивидуально, по одиночке.

Наблюдатели должны быть полностью готовы к выполнению своих обязанностей по мониторингу. Они должны пройти подготовку, знать законы о выборах и все имеющие к ним отношение подзаконные акты, уметь оформлять свои наблюдения в специальных опросных листах и проверочных формах, подготовленных группой внутреннего наблюдения, и знать, как их отправить в центральных офис. Важно, чтобы они также обязались соблюдать кодекс поведения наблюдателей. Кроме того, они должны быть знакомы с местностью, в которой им предстоит работать, и знать расположение избирательных участков и центров подсчета результатов выборов.

Если наблюдатели направлены на один наблюдательный участок для стационарного мониторинга, то им следует оставаться там на протяжении всего процесса голосования и подсчета голосов, если последний проходит на этом избирательном участке. Если наблюдатели работают в мобильных группах, то они должны провести как минимум 30 минут на каждом избирательном участке. При наблюдении важно качество, а не количество! После окончания процедуры подсчета голосов наблюдатели должны постараться получить копию протокола избирательной комиссии с результатами голосования и проследить за передачей результатов, избирательных бюллетеней и других имеющих отношение к выборам материалов в места, где осуществляется суммирование результатов голосования с разных избирательных участков.

Наблюдатели должны сохранять полную независимость на протяжении всей их работы беспристрастность и ни при каких обстоятельствах не выражать предвзятых мнений или предпочтений в отношении политических партий, кандидатов, властей или вопросов, связанных с выборами. Они не должны иметь на себе или при себе символику, одежду и предметы, которые могут поставить под сомнение их нейтралитет и беспристрастность. Наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в различные аспекты избирательного процесса. Если наблюдатели заметят какие-либо упущения и недостатки, они могут обратить на это внимание членов избирательной комиссии, но ни при каких обстоятельствах они не должны давать им инструкции или оспаривать принятые ими решения. Все заключения должны делаться только на основании хорошо документированных, достоверных и проверяемых данных.

При исполнении своих обязанностей наблюдатели должны быть осторожны и постоянно помнить о том, что они представляют группу внутренних наблюдателей, ответственную за организацию программы внутреннего наблюдения за выборами. Попав внутрь избирательного участка, они должны обязательно представиться председателю и членам избирательной комиссии. Задав

вопросы членам избирательной комиссии, чтобы оценить уровень доверия к выборам и получить информацию о возможных нарушениях, наблюдатели также должны попытаться побеседовать с наблюдателями от политических партий или кандидатов, международными наблюдателями (если они там тоже находятся) и с самими избирателями. Необходимо принять во внимание все высказанные мнения, достоверность которых не вызывает сомнений. Наблюдателям следует помнить, что некоторые люди могут попытаться манипулировать информацией в личных целях, поэтому они должны проявлять рассудительность, пытаясь понять и здраво оценить ситуацию. Не следует также упускать возможность опросить не одного, а как можно больше представителей различных лагерей и интересов.

Во время наблюдения за голосованием и подсчетом голосов следует учитывать следующие вопросы:

➔ **Обстановка на избирательном участке:**

- Легко ли найти избирательный участок?
- Не затруднен ли доступ на избирательный участок?
- Присутствуют ли на избирательном участке или за его пределами какие-либо агитационные материалы или признаки проведения агитации?
- Есть ли признаки запугивания, подкупа или незаконного вмешательства в процесс голосования?
- Находятся ли на избирательном участке посторонние лица?
- Выполняют ли службы охраны порядка свои функции должным образом?
- Предпринимаются ли какие-либо попытки повлиять на выбор избирателей?

➔ **Организаторы выборов:**

- Хорошо ли подготовлены и знакомы с процедурами голосования и подсчета голосов члены избирательной комиссии?
- Свободно ли ответственные лица комментируют свои обязанности?
- Выполняют ли они свои обязанности объективно?
- Все ли назначенные члены избирательной комиссии присутствуют на избирательном участке или кто-то был исключен из ее состава?

➔ **Материалы:**

- Достаточно ли имеющихся в наличии избирательных материалов?
- Была ли надежно обеспечена сохранность избирательных материалов с момента доставки и до открытия избирательного участка?
- Расположены ли избирательные урны в поле зрения членов избирательной комиссии?
- Сколько всего избирательных бюллетеней изначально поступило на избирательный участок? И просты ли бюллетени для заполнения?

➔ **Список избирателей:**

- Сколько всего избирателей зарегистрировано в избирательном списке и сколько избирателей уже проголосовало? (Это поможет представить примерный процент проголосовавших).

- Существуют ли признаки того, что значительное количество потенциальных избирателей не попали в списки избирателей?
- Есть ли признаки того, что количество избирателей серьезно преувеличено?
- Все ли голосующие проживают в данном избирательном округе?

→ **Процедуры голосования:**

- Соблюдается ли принцип тайны голосования?
- Заставляют ли избирателей предъявить документы, удостоверяющие их личность, прежде чем допустить их к голосованию?
- Эффективна ли процедура выдачи бюллетеней избирателям на руки?
- Проставлены ли на бюллетенях официальные печати данного избирательного участка и/или подписи членов избирательной комиссии?
- Позволяют ли голосовать лицам, имеющим право голосовать на выборах?
- Позволяют ли голосовать лицам, не имеющим право голосовать?
- Голосуют ли избиратели нарушая установленные правила за пределами избирательных кабинок?
- Разрешают ли голосовать целыми «семьями», допуская более одного человека в кабинки?
- Получают ли избиратели на руки больше бюллетеней, чем положено?
- Есть ли признаки незаконного наполнения избирательных урн?
- Проявляют ли избиратели знание процедур голосования?
- Оказывается ли нуждающимся в помощи избирателям адекватное содействие?
- Имеют ли место случаи чрезмерных задержек в ходе проведения голосования?
- Хорошо ли должностные лица на избирательном участке организовали процесс голосования?
- Разрешено ли в соответствии с требованием закона представителям и доверенным лицам кандидатов и партий наблюдать за ходом голосования?
- Предпринимаются ли в отношении этих представителей и доверенных лиц попытки запугивания и оказания давления?
- Предпринимают ли эти представители и доверенные лица попытки или действия по вмешательству в избирательный процесс или по запугиванию избирателей и склонению их к голосованию за или против того или иного кандидата/партию?

Особое внимание следует обращать на **специальные процедуры голосования**, которые включают досрочное голосование, голосование на дому, голосование военнослужащими, заключенными и лицами, находящимися на стационарном лечении в клиниках:

- Проходит ли досрочное голосование открыто, надежно, и достаточно ли регламентирован процесс досрочного голосования в законодательстве?
- Достаточно ли регламентировано использование передвижной избирательной урны?
- Если существует дополнительный список избирателей, в который включены престарелые и тяжелобольные люди, то не завышено ли количество внесенных в него избирателей?

- Были ли военнослужащие, заключенные и стационарные больные обеспечены достаточными агитационными материалами для того, чтобы сделать осознанный выбор во время голосования?
- Были ли проведены дополнительные мероприятия по регистрации избирателей из числа военнослужащих, заключенных и стационарных больных?
- Предусмотрены ли достаточные меры, чтобы гарантировать военнослужащим, заключенным и стационарным больным право на тайное голосование без притеснения и запугивания?
- Заставляют ли солдат голосовать в присутствии своих офицеров?
- Дают ли офицеры солдатам задание, за кого именно голосовать?

➔ **Процедуры подсчета голосов:**

- Проходит ли подсчет голосов открыто?
- Могут ли все присутствующие наблюдатели, представители и доверенные лица кандидатов и партий наблюдать за всеми аспектами подсчета голосов?
- Как соотносится количество проголосовавших зарегистрированных избирателей с количеством использованных бюллетеней?
- Проходит ли обработка бюллетеней внимательно и в соответствии с установленным порядком?
- Подсчитываются, складываются отдельно и погашаются или уничтожаются неиспользованные бюллетени?
- Делают ли члены избирательной комиссии какие-либо пометки или записи на бюллетенях?
- Происходит ли должное обсуждение, согласование и отделение недействительных бюллетеней от общей массы избирательных бюллетеней?
- Не кажется ли количество недействительных бюллетеней чрезмерно завышенным?
- Проходит ли рассмотрение жалоб удовлетворительным образом?
- Не вмешиваются ли или не предпринимают ли попытки вмешательства в процесс подсчета голосов представители и доверенные лица кандидатов?
- Присутствуют ли на участке какие-либо посторонние лица, и если да, то какую роль они играют в процессе подсчета голосов?

➔ **Установление и передача результатов голосования:**

- Правильно ли происходит заполнение и подписание протоколов всеми уполномоченными должностными лицами после окончания подсчета голосов?
- Имеют ли представители и доверенные лица кандидатов, после окончания подсчета голосов, возможность получить копии итоговых протоколов с результатами голосования?
- Происходит ли объявление результатов публично, и вывешивается ли копия протокола для публичного обозрения?
- Происходит ли передача протоколов, бюллетеней и избирательных материалов в вышестоящую избирательную комиссию после подсчета голосов гласно и без происшествий?
- Передаются ли эти избирательные материалы непосредственно в вышестоящую избирательную комиссию, или происходит их доставка в другое место?

Предыдущий опыт наблюдения за процедурами голосования и подсчета голосов совместно с анализом настоящих процедур в день выборов должен позволить внутренним наблюдателям определить, какие аспекты процессов голосования и подсчета голосов требуют дополнительного внимания. Прошлый опыт может свидетельствовать, например, что в определенных районах серьезную проблему представляли случаи повторного или множественного голосования одними и теми же лицами, или что избирательные материалы несвоевременно доставлялись на избирательные участки.

Эти требования должны быть отражены в опросных листах и формах, специально разработанных для отражения сделанных наблюдателями во время мониторинга голосования и подсчета голосов наблюдений. Очень важно, чтобы эти формы были лаконичны, доступны и удобны для использования. Компьютерная обработка и анализ длинных перечней плохо сформулированных вопросов отнимает много времени и сил. Это может также привести к появлению уймы бумажной работы по возвращении форм в центральный офис и может даже вызвать перегрузку системы коммуникации. Разрабатывая проверочные формы, составители должны помнить о том, что они должны быть понятны наблюдателям. Поэтому до наступления голосования рекомендуется протестировать проверочные формы с участием нескольких наблюдателей, чтобы определить, насколько они просты и удобны для применения.

В проверочную форму должны входить вопросы, требующие ответа «да» или «нет», и дополнительные вопросы, позволяющие внести необходимые уточнения. Например:

**Пример 1:
вопросы на
количество**

Видели ли Вы, чтобы кто-нибудь проголосовал дважды?

Да

Нет

Если да, то сколько таких случаев Вы заметили?

(только цифры)

По возможности следует избегать использования специальных вопросов типа «Как члены избирательной комиссии поступали с лицами, чьи имена не были внесены в списки избирателей?». Большие отрывки текста сложно анализировать, особенно если необходимо прочитать тысячи проверочных форм. Если не удастся избежать постановки такого вопроса, то наблюдателям лучше дать несколько вариантов ответа, чем полагаться на их личные формулировки. Вот пример, как это можно сделать:

Пример 2:
вопросы
с заранее
сформулиро-
ванными
вариантами
ответа

Почему избирательный участок не был открыт вовремя?

(поставьте галочку напротив подходящего ответа)

- Отсутствовали избирательные материалы? Угроза безопасности на избирательном участке?
- Отсутствовал кворум среди членов избирательной комиссии? Избирательная комиссия не могла попасть в здание?
- Другие причины (впишите пожалуйста Ваш ответ) _____

Ниже приводится пример третьего типа вопросов, которые целесообразно включать в формы наблюдателей. Он связан с выбором утверждения, которое наиболее точно соответствует увиденному. Такой тип вопросов, например, очень удобен при определении общей оценки ситуации на избирательных участках. Составителям форм можно посоветовать избегать включения нечетного количества вариантов ответа или предлагать избирателям трех- или пятизначную шкалу в качестве ориентира. Опыт показывает, что они в таких случаях чаще отмечают средние показатели.

Пример 3:
вопросы
со шкалой
ответов

Как Вы оцениваете общий процесс голосования на данном избирательном участке?

(обведите ответ, максимально отражающий Ваше мнение)

Нарушений нет	Незначительные нарушения	Несколько серьезных нарушений	Множество серьезных нарушений
---------------	--------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Во время обучения наблюдателей необходимо обратить их особое внимание на то, чтобы они разборчиво заполняли проверочные формы и опросные листки и в конце рабочего дня, прежде чем отправиться домой, возвращали их ответственному за их сбор лицу или в условленное место.

Если группа внутренних наблюдателей строит более амбициозные планы по наблюдению, то и система отчетности может быть несколько усложнена, чтобы в формы можно было включить дополнительную информацию. Например, можно разработать отдельные формы для наблюдения за процедурами открытия избирательного участка, голосования утром и днем, за подсчетом голосов. Если наблюдатели пойдут по такому пути, то им нужно быть уверенными, что они смогут справиться с дополнительным объемом бумажной работы и информации для анализа.

Группа подготовленных специалистов под руководством аналитика данных должна точно и оперативно внести в компьютерную базу данных информацию из проверочных форм. Если группа внутренних наблюдателей не в состоянии самостоятельно разработать необходимое программное обеспечение для анализа, то необходимо прибегнуть к помощи опытного специалиста в области общественных наук или статистики. Лучше всего, если аналитики и составители форм объединят свои усилия и разработают опросные листки и формы, позволяющие получить максимальный объем информации, задав минимальное количество вопросов.

Наблюдателей можно также снабдить формами для жалоб, которые наблюдатели и граждане могут использовать для подачи официальных жалоб членам избирательной комиссии. Наблюдатели должны отправлять копии поданных жалоб в центральный офис, чтобы можно было организовать мониторинг их рассмотрения. Наблюдатели могут также сообщать подробности о серьезных нарушениях во время дибрифингов на местах, что позволит накопить материал о характере, частоте и местах возникновения серьезных проблем.

Информацию, представленную во время этих дибрифингов, анализ отчетов о жалобах, наблюдении за голосованием и подсчетом голосов, необходимо представить своевременно, чтобы успеть включить ее в предварительное заявление, которое желательно сделать в течение 48 часов после окончания выборов. В некоторых случаях для группы по обработке информации нецелесообразно или просто невозможно ввести данные со всех избирательных участков до обнародования предварительных заключений. В такой ситуации необходимо проанализировать представительную выборку отчетов и форм, представленных наблюдателями для предварительного заявления, а полный анализ включить в итоговый отчет.

Б. АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ¹⁶

Цель альтернативного подсчета голосов (АППГ) – предоставить политическим партиям, кандидатам и общественности достоверную информацию для проверки легитимности результатов. Решение о проведении АППГ необходимо принимать заранее, так как от него будет зависеть организация работы наблюдателей по всей стране.

Хотя идея сбора результатов со всех избирательных участков очень заманчива, в действительности она может быть трудновыполнима из-за огромных кадровых и коммуникационных затрат. Грамотно проведенный научный анализ данных с произвольной выборки избирательных участков дает точные результаты и достоверный прогноз относительно общих результатов.

Работая над определением размера и характера произвольной выборки, группа внутренних наблюдателей должна воспользоваться рекомендациями компетентного социолога, статиста или организации, занимающейся проведением опросов общественного мнения. Опыт показывает, что при недостатке демографической информации и неоднородности населения следует увеличивать

¹⁶ За дополнительной информацией об альтернативном подсчете голосов обращайтесь к публикации Национального Демократического Института Международных Отношений (НДИ) *"The Quick Count and Election Observation. An NDI Guide for Civic Organizations and Public Parties"* (Неофициальный быстрый подсчет голосов и наблюдение за выборами. Пособие НДИ для общественных организаций и политических партий), вышедшей в 2002 г.

размер выборки до как минимум 10-и процентов из числа всех избирательных участков. В остальных случаях можно ограничиться меньшим количеством избирательных участков и при этом получить достаточно точные и достоверные общие результаты. При наблюдении за муниципальными выборами или выборами по мажоритарной системе, когда за основу принимаются избирательные округа, следует обращать особое внимание на размер и состав выборки на уровне избирательных районов, так как в этом случае необходимо учитывать особенности различных округов на местном уровне.

Для того, чтобы разработать компьютерную программу и выбрать избирательные участки, которые войдут в произвольную выборку, группе, ответственной за проведение АПГ, понадобится точная информация о численности, местонахождении и размере электората со всех избирательных участков. Полученные наблюдателями во время проведения АПГ результаты должны быть с точностью внесены ими в несложные одностраничные формы.

Если внутреннее законодательство не предусматривает возможность наблюдения за процедурой подсчета голосов на избирательных участках, то в таком случае необходимо сориентировать наблюдателей на копирование данных с вывешенных для всеобщего обозрения копий итоговых протоколов с результатами голосования на избирательных участках. Эту информацию можно также получить от самих членов избирательной комиссии или у доверенных лиц кандидатов или партий, если последние присутствуют во время подсчета голосов.

Прежде чем проводить АПГ, не лишне проверить систему связи и каналы передачи отчетов и форм от наблюдателей в центральный офис. Это не только придаст уверенность в используемой методологии, но и продемонстрирует возможность группы достойно справиться с АПГ и, тем самым, предотвратить потенциальные фальсификации во время выборов. Так как момент объявления результатов АПГ имеет немаловажное значение, то группе внутренних наблюдателей необходимо заранее определиться, когда лучше это сделать.

НЕСМОТЯ НА ВРАЖДЕБНЫЕ УСЛОВИЯ, СЕРБСКИЕ ВНУТРЕННИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ ОРГАНИЗОВАЛИ ПРОВЕДЕНИЕ ПАРАЛЛЕЛЬНОГО ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ

С 1997 г. по 2000 г. власти Сербии не допускали местную неправительственную организацию «CeSID» (Центр по свободным выборам и демократии) к проведению наблюдения за выборами в стране. В такой ситуации «CeSID» приняла решение организовать альтернативный подсчет голосов во время федеральных выборов 2000 г., направив своих добровольцев на избирательные участки для сбора данных о результатах по мере их вывешивания после окончания подсчета голосов.

Из-за рейдов полиции на их центральный офис и региональные отделения, которые прошли всего за несколько недель до выборов, и чтобы не рисковать безопасностью своих волонтеров, «CeSID» приняла решение проводить подготовку к АПГ в условиях строгой секретности. Был найден сложный, но чрезвычайно надежный метод связи посредством телефона и через Интернет с использованием теневых серверов. Последние инструкции и формы для наблюдения были доставлены непосредственно перед началом голосования.

Несмотря на попытки саботировать их работу, «CeSID» удалось объявить результаты, собранные с 1096-и избирательных участков в 4 часа 30 минут утра на следующий день после выборов. Эти результаты свидетельствовали о победе Воислава Коштуницы и противоречили результатам, объявленным Федеральной избирательной комиссией, в соответствии с которыми лидировал Слободан Милошевич, и что потребуется проведение второго раунда выборов. Сербская общественность не приняла официальные результаты, и Федеральная комиссия впоследствии объявила новые результаты, в соответствии с которыми в президентских выборах лидировал Воислав Коштуница.

МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССОВ СУММИРОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ, ПЕРЕДАЧИ ДАННЫХ И ОБЪЯВЛЕНИЯ ИТОГОВ ВЫБОРОВ



- А. Важность проведения мониторинга суммирования данных с избирательных участков 109**
- Б. Мониторинг компьютеризированной передачи результатов 110**
- В. Мониторинг событий, развивающихся после окончания дня выборов .. 110**

- Обеспечьте знание механизмов суммирования, обобщения и передачи результатов голосования среди наблюдателей
- Организуйте наблюдение за процессами суммирования и передачи результатов на всех уровнях избирательных комиссий
- Внимательно отслеживайте события после дня выборов, в частности все правовые споры, связанные с итогами выборов

A. ВАЖНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА СУММИРОВАНИЯ ДАННЫХ С ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Ошибки и фальсификации нередко возникают в ходе передачи итогов голосования и суммирования данных с избирательных участков. Поэтому внутренним наблюдателям необходимо внимательно и методично осуществлять мониторинг этих процедур избирательного процесса. Уже само присутствие наблюдателей во время суммирования результатов и передачи их в вышестоящие избирательные комиссии может служить сдерживающим фактором для всевозможных подтасовок и манипуляций.

В некоторых странах практикуется обнародование данных о явке избирателей в течение дня выборов. При этом для сбора и передачи информации зачастую используются компьютерные системы. Группе внутренних наблюдателей следует попытаться получить копии документов с этими данными, чтобы позже сопоставить их с официальными цифрами, зафиксированными в итоговых протоколах, и проверить, не имел ли место внезапный чрезвычайно высокий рост активности избирателей.

Данные об итогах голосования с избирательных участков как правило передаются в окружные избирательные комиссии для суммирования и последующего направления в национальный Центризбирком. Группа внутреннего наблюдения должна хорошо знать особенности процедуры суммирования и передачи данных о голосовании и обеспечить присутствие на всех уровнях обобщения результатов, направляя команды специально подготовленных наблюдателей для полевой работы. По возможности желательно присутствовать во время процесса передачи результатов на вышестоящие уровни избирательных органов власти.

Наблюдатели должны постараться получить копии официальных итоговых таблиц или протоколов с результатами голосования со всех уровней, на которых проходит суммирование данных с избирательных участков. Если это невозможно, то следует вносить данные о результатах в специальные формы по мере их объявления организаторами выборов на разных уровнях. Эти цифры необходимо сопоставить с данными, полученными на избирательных участках наблюдателями, как внутренними, так и международными или наблюдателями от партий и кандидатов. Наблюдателям следует также докладывать о соблюдении изложенных в избирательном законодательстве процедур суммирования, обобщения и передачи результатов выборов. Они должны присутствовать и при возможном проведении пересчета голосов.

Б. МОНИТОРИНГ КОМПЬЮТЕРИЗИРОВАННОЙ ПЕРЕДАЧИ РЕЗУЛЬТАТОВ

В ряде стран предварительные результаты поступают в ЦИК по электронной почте. Наблюдателям нужно постараться проследить за этим процессом. Лучше всего, когда результаты голосования на избирательных участках зачитываются вслух представителем избирательной комиссии и оператором, ответственным за введение данных в компьютер. В некоторых странах занесенные в компьютер данные распечатываются и скрепляются подписями при выдаче копий. Наблюдатели должны попросить копию распечатки с результатами и сверить цифры с данными, приведенными в их собственных формах. До начала голосования группа внутренних наблюдателей может также попросить программное обеспечение, используемое при пересылке данных, для проверки специалистом в области информационных технологий.

В. МОНИТОРИНГ СОБЫТИЙ, РАЗВИВАЮЩИХСЯ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ДНЯ ВЫБОРОВ

После выборов может царить атмосфера напряженности и неуверенности, связанная с задержками с объявлением результатов голосования, отсутствием полной информации об итогах выборов, наличием нерассмотренных жалоб и апелляций или слухов по поводу того, что может произойти после того, как результаты выборов будут объявлены. В связи с этим внутренним наблюдателям необходимо осуществлять мониторинг событий после дня выборов, в том числе процедуры вступления в должность избранных кандидатов.

Если это возможно, то наблюдателям необходимо осуществить тщательную проверку окончательных результатов, опубликованных Центральной избирательной комиссией. Эти результаты должны быть обнародованы в течение определенного промежутка времени со дня выборов, предусмотренного в законе о выборах. Необходимо обратить внимание и расследовать все случаи необоснованных задержек и несоответствий, связанных с процедурами суммирования, проверки и объявления окончательных итогов выборов.

Проверка результатов выборов группой внутренних наблюдателей может помочь повысить доверие в обществе к результатам выборов или, наоборот, поставить точность официальных цифр под сомнение, если будут обнаружены серьезные аномалии.

В большинстве государств-участников ОБСЕ закон предусматривает возможность для партий и кандидатов оспорить результаты выборов в течение определенного промежутка времени. Такие правовые споры следует внимательно отслеживать, используя методологию, предложенную в 4-й главе, так как они всегда носят весьма напряженный характер. Внутренние наблюдатели должны присутствовать при слушании дел в суде, не полагаясь на интерпретацию журналистов и самих сторон в судебном процессе.

В период после окончания выборов наблюдатели должны обращать внимание на всевозможные проявления проблем, например, несоблюдение установленных сроков, отклонений в процессах принятых решений, задержки с рассмотрением связанных с нарушениями жалоб, ограничение возможностей наблюдателей и политических партий и др. Они должны также подвергнуть проверке любые проявления санкций или угроз репрессий против граждан, принявших участие в выборах или проголосовавших за того или иного кандидата, и следить, не занимаются ли отдельные СМИ подготовкой общества к восприятию сфальсифицированных результатов.

Группа внутренних наблюдателей должна быть готова к проведению расследования любых проблем, которые могут свидетельствовать о систематических преднамеренных манипуляциях или которые способны серьезно повлиять на результаты выборов. Для этого может быть необходимо сформировать группы специалистов для изучения спорных вопросов. Наблюдателям нужно также быть готовыми к проведению встреч с представителями политических партий, других элементов гражданского общества и с избирателями, чтобы выслушать все имеющиеся у них сомнения, получить доказательства подтасовок и другую необходимую информацию.

СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ



А. Важность составления отчетов	113
Б. Отчеты региональных наблюдателей	114
В. Доклады о происшествиях	115
Г. Заявления	116
Д. Итоговый отчет	117
Е. Распространение отчета	118

- **Создайте систему коммуникации, позволяющую своевременно и оперативно передавать важную информацию по ключевым направлениям наблюдения внутри группы наблюдателей**
- **Разработайте формат отчетов, в том числе еженедельных, отчетов о происшествиях, событиях кампании и отчетов в день выборов**
- **Обеспечьте точность и профессионализм при составлении заявлений и отчетов, и их распространение среди соответствующих организаций и лиц**

А. ВАЖНОСТЬ СОСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТОВ

Отчеты – составная часть наблюдения за выборами. В них содержится вся архивная информация о текущих наблюдениях, которую можно использовать в ходе будущих выборов. Для того, чтобы обеспечить высокое качество отчетов и заявлений, потребуются организовать специальный порядок регулярного составления и анализа внутренних отчетов, то есть создать строгую систему отчетности.

Группой внутренних наблюдателей должно быть принято решение о том, когда именно они собираются выпускать отчеты и делать заявления – только после или также во время проведения выборов. Предвыборные заявления, на регулярной основе или только в определенные удобные моменты, дают возможность группе внутренних наблюдателей делать конструктивные комментарии о ходе выборов. Многие группы внутренних наблюдателей поступают именно так. В некоторых случаях, однако, наблюдатели воздерживаются от комментариев по поводу избирательного процесса до тех пор, пока выборы не будут официально закончены. Вне зависимости от того, какое решение примут наблюдатели, после окончания выборов им следует сделать как минимум две вещи: выпустить предварительные заключения и итоговый отчет, в которых будет представлена их окончательная оценка выборов.

Еще до начала реализации программы по наблюдению необходимо обдумать возможный характер будущих заключений. Следует провести «мозговую атаку», чтобы заблаговременно определиться, как более эффективно интерпретировать возможные события. Необходимо продумать все возможные сценарии и их потенциальные последствия. Продумывая эти вопросы в начале мероприятий по наблюдению и периодически пересматривая стратегию и тактику, группа по внутреннему наблюдению получает возможность более эффективно воспользоваться собранной информацией.

Б. ОТЧЕТЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

Региональные координаторы наблюдателей должны готовить регулярные отчеты о событиях, предшествующих голосованию. Кроме заполнения форм о чрезвычайных происшествиях и событиях кампании, региональные координаторы наблюдателей должны представлять еженедельные отчеты, формат которых должен быть определен заранее. Это позволит придерживаться единого стандарта при составлении отчетов. В них следует включать информацию о событиях, произошедших в течение отчетного периода. Каждый отдел должен иметь определенное название. В отчет можно включить следующие темы:

- ➔ **Анализ общей политической ситуации:** краткое изложение развития политической ситуации в регионе на протяжении недели, с указанием всех интересных событий и вопросов;
- ➔ **Организация выборов:** все ли идет по плану - последние данные о деятельности организаторов выборов, данные о количестве избирательных участков и все проблемные вопросы;
- ➔ **Избирательные споры:** в дополнение к специальным отчетам об избирательных спорах в данной графе региональным наблюдателям необходимо представлять информацию обо всех поданных в их регионе жалобах и том, как проходит их рассмотрение;
- ➔ **Информирование избирателей:** кто и какие материалы производит, на какую тему, и какова эффективность этой работы;
- ➔ **Политическая кампания:** чем занимались политические партии и кандидаты, какие они проводили встречи, сталкивались ли они с какими-либо препятствиями, оказывалось ли на них давление, поднятые ими проблемные вопросы, отношение к агитационной кампании со стороны общественности;
- ➔ **СМИ:** как события кампании освещаются в региональных СМИ, обеспечивают ли они нормальный доступ политическим конкурентам, сбалансированы ли репортажи, и как партии, кандидаты и общество реагируют на то, как освещаются выборы;

→ **Государственные власти:** занимают ли госструктуры нейтральную позицию во время избирательной кампании, действуют ли они в соответствии с законом; все заявления, связанные с оказанием властями покровительства тем или иным кандидатам, и случаи вмешательства в ход кампании;

→ **Оказание давления на избирателей и конфликтные ситуации:** имели ли место случаи запугивания избирателей со стороны партий или других субъектов (следует включить конкретные примеры), есть ли признаки возможного возникновения конфликта и, если да, то что предпринимается для предотвращения этого и других потенциальных конфликтов, и имело ли место применение силы и возникновение конфликта;

→ **Участие женщин:** имело ли место прямое или косвенное ущемление избирательных прав женщин, есть ли какие-либо проблемы и принимают ли женщины активное участие в выборах;

→ **Участие национальных меньшинств:** если в данном регионе проживают представители национальных меньшинств, то был ли им предоставлен беспрепятственный доступ к избирательному процессу, принимают ли они участие в выборах и поднимают ли они какие-либо проблемы;

→ **Другие важные вопросы.**

Отчеты должны быть написаны кратко, понятно и по существу. В них не должно быть места домыслам. В них следует включать информацию о событиях, которые наблюдатели видели сами, и свидетельства других лиц, четко проводя различие между этими двумя разными вещами. Если были выдвинуты какие-либо обвинения, то наблюдатели должны указать, были ли они подтверждены или проверены другими источниками. Отчеты должны быть надежно переданы в центральный офис сотруднику Отдела координации наблюдения и анализа, ответственному за их сбор, регистрацию, чтение, анализ и хранение. При наличии вопросов, требующих дальнейшего разъяснения, этот сотрудник должен выступать в роли основного контактного лица. По возможности региональные координаторы наблюдателей должны регулярно посещать проводимые в центральном офисе совещания. Иногда полезно направлять отчеты, составленные на основе предоставленных наблюдателями данных, обратно в регионы, чтобы у региональных наблюдателей сложилось впечатление обо всех событиях в стране, и чтобы они могли распознать наличие шаблонов и тенденций в поведении тех или иных участников выборов.

В. ДОКЛАДЫ О ПРОИСШЕСТВИЯХ

Информация обо всех связанных с выборами происшествиях должна незамедлительно поступать в центральный офис наблюдателей. Информация должна быть максимально достоверной, точной и лаконичной. Наблюдателям должны быть выданы формуляры для отчетов, связанных с особыми происшествиями. Эти отчеты должны быть краткими и включать такую информацию, как:

- ▶ Подробное описание происшествия;
- ▶ Запланированные наблюдателями действия по мониторингу развития событий;
- ▶ Предложенные центральным офисом действия по мониторингу развития событий.

Г. ЗАЯВЛЕНИЯ

Во время выборов, как уже было указано выше, группа внутренних наблюдателей может принять решение выпускать промежуточные отчеты или заявления. Хотя по своей сути эти действия являются конструктивными, следует помнить, что в результате этого наблюдатели могут стать своего рода мишенью для всевозможного давления. Достоверные отчеты, содержащие хорошо изученные факты, дают обществу необходимую информацию о характере избирательного процесса и могут помочь предотвратить связанное с выборами насилие и беспредел.

Наиболее важным публичным заявлением группы внутренних наблюдателей наверняка будут комментарии, сделанные непосредственно по окончании выборов, когда интерес к ним в стране и за рубежом будет максимально высок. Эти заключения (предварительные, так как заявление о них делается до того, как завершатся все аспекты избирательного процесса, например, рассмотрение жалоб и апелляций) должно содержать анализ всех процедур избирательного процесса, наблюдение которых было осуществлено. За предварительным заявлением могут следовать дополнительные заявления, если в этом возникает особая необходимость, или на поверхность выходит до сих пор неизвестная информация.

Заявление должно состоять из трех основных частей:

1. Оценка основных аспектов выборов:

- ➔ Общая информация;
- ➔ Законодательная база;
- ➔ Организация выборов;
- ➔ События, предшествующие началу голосования, например, избирательная кампания и деятельность СМИ;
- ➔ Жалобы и апелляции, связанные с выборами;
- ➔ День выборов;
- ➔ Ситуация после голосования, в том числе суммирование и установление итогов выборов;

2. Все заслуживающие внимания инциденты:

- ➔ Подробности всех инцидентов, вызвавших серьезные опасения, особенно случаи применения силы.

3. Выводы – общая оценка выборов:

- ➔ Оценка выборов в плане соблюдения основополагающих международных обязательств и стандартов в области проведения демократических выборов, положений соответствующего национального законодательства, в частности конституции и закона о выборах.

Предварительное заключение будет считаться главным документом, содержащим выводы группы внутренних наблюдателей. Поэтому оно должно быть точным, кратким и хорошо сформулированным. В него не следует включать второстепенные факты и бесчисленные подробности. Более многословные пояснения и примеры следует приберечь для итогового отчета.

И наконец, группе наблюдателей предстоит сдерживать нажим со стороны средств массовой информации, нередко требующих ускорить объявление результатов наблюдения, до тех пор, пока не будет завершен необходимый анализ и сделаны соответствующие выводы. Многие составные части заявления, связанные с событиями до начала голосования, можно подготовить до дня выборов, включив комментарии о ходе голосования, подсчета и установления результатов после анализа информации об этих процессах. Группа внутреннего наблюдения должна создать систему отчетности, позволяющую своевременно сделать предварительное заявление. Хотя не рекомендуется предпринимать никаких поспешных действий, все же следует помнить о том, что выводы и заключения наблюдателей могут оказать максимальное воздействие, и к ним будет проявлено наибольшее внимание, когда общество и СМИ больше всего интересуют результаты выборов, то есть сразу после их проведения.

Д. ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ

Итоговый отчет должен быть составлен в течение двух месяцев со дня окончания выборов. В нем должен быть представлен подробный анализ всех аспектов избирательного процесса, мониторинг которых был осуществлен. Необходимо позаботиться о том, чтобы отчет был написан понятным языком, в том числе для людей, не являющихся специалистами в области выборов. Важно, чтобы все сделанные в отчете заявления имели достоверные доказательства. Не следует включать в него материалы, вызывающие сомнения. В итоговый отчет рекомендуется включить такие разделы, как:

- ▶ Краткое содержание отчета;
- ▶ Введение и особые замечания (слова благодарности за оказанную помощь и поддержку);
- ▶ Политическая ситуация;
- ▶ Анализ законодательной базы;
- ▶ Анализ процесса регистрации избирателей и результаты проверки списков избирателей;
- ▶ Мониторинг организации выборов;
- ▶ Наблюдение за регистрацией кандидатов;

- ▶▶ Наблюдение за предвыборной кампанией;
- ▶▶ Мониторинг СМИ;
- ▶▶ Наблюдение за ходом голосования, подсчета голосов и обобщения результатов;
- ▶▶ Официальные итоги выборов и комментарии;
- ▶▶ Рассмотрение жалоб и эффективность системы вынесения решений по ним;
- ▶▶ Рекомендации.

Рекомендации должны быть четко сформулированы и должны содержать конструктивные предложения, направленные на усовершенствование избирательного процесса.

Помимо выпуска письменных заключений и отчетов группа внутренних наблюдателей может также представить свои выводы и рекомендации в устной форме вниманию широкой аудитории – избирательным властям, политическим партиям, гражданскому обществу и международным кругам. Это может стать платформой для обмена мнениями и взглядами на возможные пути усовершенствования избирательного процесса и помочь наладить доверительные отношения между группой внутренних наблюдателей и их основными собеседниками, в частности, властями и организаторами выборов. Устные заявления и выступления можно делать как до, так и непосредственно после опубликования отчетов, а также на регулярной основе во время избирательного процесса или в ходе семинаров в послевыборный период для всех заинтересованных сторон – властей, парламентариев, организаторов выборов.

Е. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОТЧЕТА

Как заявления, так и отчеты должны быть составлены на всех государственных языках и, если возможно, на языках национальных меньшинств, а также переведены на английский язык, чтобы с их содержанием могли ознакомиться представители международного сообщества. Тексты заявлений и отчетов должны быть распространены среди местных и зарубежных СМИ, международных организаций и НПО, посольств, государственных властей, политических партий, кандидатов, доноров и представителей международного сообщества. Их также следует поместить и в сети Интернет на веб-странице группы внутренних наблюдателей.

Что такое ОБСЕ/БДИПЧ?

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение. Это означает, что БДИПЧ содействует государствам-участникам ОБСЕ в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, действии на основе законности, проведении в жизнь принципов демократии и ... в создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в развитии принципов терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992-го года).

БДИПЧ находится в Варшаве, в Польше. Оно было открыто в 1990 г. на основании Парижской хартии под первоначальным названием «Бюро по свободным выборам». С тех пор Бюро постоянно росло и развивалось. Свое нынешнее название Бюро получило в 1992 г., когда его мандат был расширен и включил права человека и демократизацию. Сейчас в штате Бюро более 100 сотрудников, и оно активно работает во всем регионе ОБСЕ.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в сфере **наблюдения за выборами**. БДИПЧ направляет миссии по наблюдению за выборами в государства-участники ОБСЕ для оценки выполнения ими обязательств ОБСЕ в области выборов. Ежегодно тысячи наблюдателей БДИПЧ ведут мониторинг выборов во всем регионе ОБСЕ. Тщательно и подробно разработанная методология позволяет охватить все аспекты избирательного процесса и дать им максимально полную оценку.

Секция **демократизации** БДИПЧ охватывает различные тематические области, такие как: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равноправие между женщинами и мужчинами и борьба с торговлей людьми. Каждый год БДИПЧ реализует более 100 целевых проектов, тем

самым оказывая практическую поддержку в построении демократических институтов и соблюдении прав человека, а также укреплении гражданского общества и построение правового государства.

БДИПЧ способствует защите **прав человека** посредством проектов технической помощи и тренингов в области человеческого измерения. Бюро проводит исследования и готовит отчеты на различные темы, связанные с правами человека. Кроме того, Бюро организует ежегодные встречи для совещаний ОБСЕ по выполнению государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ обязательств по человеческому измерению. В целях борьбы с терроризмом, Бюро работает в рамках повышения сознания в области человеческого измерения и осуществляет проекты, направленные на определение факторов, способствующих развитию терроризма.

БДИПЧ дает правительствам ОБСЕ рекомендации по реализации ими политики в отношении **рома и синти**. Бюро осуществляет программу действий, направленных на расширение политических прав рома и синти в регионе ОБСЕ, а также на содействие и поддержку развития гражданского общества в сообществах рома и синти. Бюро способствует взаимодействию между структурами ОБСЕ, правительствами, международными организациями и НПО в области вопросов, связанных с рома и синти.

Все действия БДИПЧ происходят в тесном сотрудничестве с другими институтами ОБСЕ и представительствами ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробную информацию об ОБСЕ/БДИПЧ можно получить на веб-странице www.osce.org/odhr.