



Руководство по наблюдению за выборами

Пятое издание

ОБСЕ
БДИПЧ

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

© ОБСЕ/БДИПЧ 2005 г.

Перевод с английского: Елена Постникова

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных или других некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ/БДИПЧ в качестве источника.

ISBN 83-60190-04-6

Фотография на обложке: Любомир Котек

Дизайн: Нона Реутер

Отпечатано в Польше: Poligrafus Andrzej Adamiak

Руководство по наблюдению за выборами

Пятое издание



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
1. Введение	9
2. Основная информация по международному наблюдению за выборами	11
3. Всеобщие принципы выборов и прав человека	17
4. Практические рамки международного наблюдения за выборами	23
5. Подготовка к ведению наблюдения: миссия по оценке потребностей	27
6. Структура миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами	29
7. Наблюдение в предвыборный период	39
8. Наблюдение в день голосования	57
9. Наблюдение за подсчетом голосов	69
10. Отчеты, дебрифинги и заявления	73
11. Наблюдение в период после выборов	77
12. Завершение работы миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами	81
13. Партнерство	83
14. Итоговый отчет	85
15. Дальнейшие шаги	87
Приложение А: Документы ОБСЕ	90
Приложение Б: Образец проверочной формы ОБСЕ/БДИПЧ в день голосования	94
Приложение В: Публикации БДИПЧ, относящиеся к выборам	97



ПРЕДИСЛОВИЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) является межправительственной организацией, работающей по обе стороны Атлантики, в состав которой входят 55 государств-участников. Ее деятельность охватывает обширную территорию европейского региона (включая Южный Кавказ и Центральную Азию), Канаду и Соединенные Штаты Америки. Таким образом, деятельность ОБСЕ распространяется на весь регион от Ванкувера до Владивостока.

В своем регионе ОБСЕ является основным инструментом раннего предупреждения о конфликтах и их предотвращения, а также главным инструментом управления кризисными ситуациями и проведения посткризисной реабилитации. В основе ее подхода к безопасности лежит сотрудничество; решения в рамках организации принимаются на основании консенсуса и являются политически обязательными для всех 55 государств-участников.

С момента ее основания в 1975 году как Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), ОБСЕ рассматривала вопрос безопасности комплексно. Такой аспект безопасности, как человеческое измерение – защита и поддержка прав человека и основных свобод, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона – считается таким же важным для поддержания мира и стабильности, как военно-политический и экономический аспекты безопасности. Все государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по следованию демократическим принципам и соблюдению широкого спектра прав человека, среди которых есть проведение честных выборов через установленные промежутки времени.

Все государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что вопросы человеческого измерения не являются внутренним делом государств, а представляют собой предмет незамедлительного и законного внимания со стороны остальных государств-участников. В декларации, принятой на встрече на высшем уровне в Лиссабоне в 1996 году, сказано, что “среди острых проблем человеческого измерения угрозой для стабильности в регионе ОБСЕ остаются непрекращающиеся нарушения прав человека, в частности в форме... махинации на выборах”. Государства-участники ОБСЕ далее заявили, что они “твердо намерены продолжать усилия по решению этих проблем”.

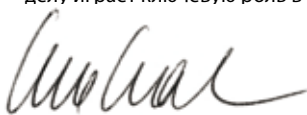
Находящееся в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ по человеческому измерению. Ключевым компонентом мандата БДИПЧ по человеческому измерению является поддержка демократических выборов. В этой связи Бюро разработало несколько программ, относящихся к выборам, самой важной из которых является ведение наблюдения за выборами силами международных наблюдателей. С момента его основания в 1991 году БДИПЧ стал основным органом по ведению международного наблюдения за выборами в регионе. Все виды деятельности БДИПЧ, относящиеся к выборам, подкреплены широким спектром других программ Бюро, направленных на защиту прав человека, укрепление демократических институтов, уважение верховенства закона и развитие гражданского общества во всех государствах-участниках.

Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами было разработано по запросу государств-участников ОБСЕ¹; его первое издание вышло в свет в 1996 году. Методика, описанная в данном руководстве, была разработана прежде всего как практическое руководство по деятельности миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ). Она играет ведущую роль в усилиях международного сообщества по наблюдению за выборами при проведении последовательной и комплексной оценки избирательного процесса. Данная методика хорошо служила ОБСЕ и создала прочную основу для укрепления репутации БДИПЧ как лидера в области наблюдения за выборами².

Настоящее пятое издание было обновлено и расширено с целью адаптивирования методики к новым обстоятельствам; в нем также отражен опыт, накопленный за последние годы. Я от чистого сердца рекомендую его не только как обязательное чтение для всех наших наблюдателей за выборами, но и для широкой общественности, проявляющей интерес к избирательным процессам.

Вместе с нашими другими публикациями данное руководство отражает основные достижения и базовые оценочные стандарты международного сообщества по отношению к демократическим процессам. Все публикации БДИПЧ можно найти в бесплатном доступе на нашем интернет-сайте (www.osce.org/odihr).

В заключение я хотел бы поблагодарить тысячи наблюдателей, которые посвятили свои время и силы повышению эффективности нашего наблюдения за выборами. Их преданность этому делу играет ключевую роль в нашей работе.



Посол Кристиан Штрохал
Директор БДИПЧ



¹ Декларация Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года.

² Методика БДИПЧ была также адаптирована и принята к действию другими международными организациями для их деятельности в области наблюдения за выборами. Например, Европейский союз в своем *Handbook for European Union Election Observation Missions* признает, что его методический подход к наблюдению за выборами "обогатился в особенности за счет опыта ОБСЕ и ее методики наблюдения за выборами, изложенной в *Руководстве ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами*".

1.

Введение



1.1. О Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами

Данное руководство представляет собой общий обзор методики БДИПЧ по ведению наблюдения и служит справочным материалом для всех членов МНВ³. Оно также информирует все сообщество стран ОБСЕ, включая правительства государств-участников, политические партии, кандидатов, избирателей и гражданское общество, о планировании, размещении и работе миссий по наблюдению за выборами.

Несмотря на то, что методика БДИПЧ не была в корне изменена с момента выхода первого издания данного руководства в 1996 году, пятое издание пользуется преимуществами опыта, накопленного БДИПЧ в ходе наблюдения за более чем 150 выборами, проводившимися за это время. БДИПЧ расширил свой круг интересов, чтобы принять во внимание отдельные проблемы, особенно в таких областях, как участие женщин и представителей национальных меньшинств в выборах. Помимо Копенгагенского документа 1990 года данное издание ссылается на дополнительные обязательства, относящиеся к выборам, которые приняли на себя государства-участники на различных международных мероприятиях⁴.

Выход в свет пятого издания руководства совпадает по времени с 30-летием Заключительного акта Хельсинкского совещания, а также с 15-летием Копенгагенского документа и Парижской хартии. По существу оно является напоминанием о достижениях ОБСЕ как организации, занимающейся продвижением демократических избирательных процессов среди государств-участников. Еще первое издание руководства придавало особое значение тому факту, что избира-

³ Более подробные и специализированные руководства для сотрудников миссий по наблюдению за выборами можно найти в некоторых других публикациях БДИПЧ, включая *Руководство по мониторингу участия женщин в выборах*, *Рекомендации по анализу законодательной базы выборов*, *Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе*, а также *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*. Все эти публикации можно заказать в печатном виде в БДИПЧ или найти в электронном виде на сайте БДИПЧ: www.osce.org/odihr.

⁴ Декларация Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года, Декларация Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года, Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года, Хартия европейской безопасности 1999 года.

тельный процесс не является однодневным мероприятием, и отражало расширенную роль БДИПЧ при ведении наблюдения до выборов, в день голосования и после выборов (Декларация Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года).

В настоящее время вслед за решениями, принятыми в Стамбуле (1999 год), Порту (2002 год) и Маастрихте (2003 год), пятое издание этого руководства также придает особое значение непрекращающемуся интересу БДИПЧ в дальнейшем побуждении государств-участников ОБСЕ соблюдать их обязательства, связанные с принятием надлежащих мер по поводу рекомендаций БДИПЧ об улучшении избирательного процесса. В течение 10 лет, которые прошли с момента выхода в свет первого издания до появления пятого, БДИПЧ подчеркивало важность долгосрочного участия и подхода, уделяющего внимание процессуальным вопросам (в сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ) для достижения общей цели по выполнению обязательств ОБСЕ, относящихся к выборам.

1.2 Как использовать руководство?

Структура данного руководства облегчает доступ к специализированному материалу, интересующему читателя прежде всего. Главы 1-4 рассматривают основные принципы наблюдения БДИПЧ за выборами, включая обязательства ОБСЕ, согласно которым оцениваются избирательные процессы в регионе ОБСЕ, а также другие всеобщие принципы⁵ демократических выборов. Также обсуждаются основные положения, которыми регулируется работа миссии по наблюдению за выборами, включая как необходимые условия для эффективного наблюдения, так и Кодекс поведения наблюдателя.

Главы, в которых обсуждаются практические действия, также сгруппированы соответственно: в Главах 5-6 обсуждается специальная подготовка МНВ, начиная с описания работы миссии по оценке потребностей наблюдения и заканчивая размещением миссии, описанием ее структуры и организации; Главы 7-9 детально описывают методику ведения наблюдения в предвыборный период, а также наблюдения за процедурами голосования и подсчета голосов; Главы 10-12 уделяют внимание периоду наблюдения после выборов, включая подготовку отчетов непосредственно после выборов, наблюдение за развитием событий по итогам выборов и закрытие миссии; и последние главы (13-15) рассказывают о сотрудничестве БДИПЧ с другими организациями, об итоговой оценке выборов, а также о возможных действиях в рамках дальнейших шагов по итогам выборов.

Кроме того, в данное руководство входят три приложения, в которых содержится дополнительная информация: в Приложении А изложены основные обязательства ОБСЕ по поводу выборов, содержащиеся в Копенгагенском документе 1990 года, и другие обязательства ОБСЕ, относящиеся к данной теме; в Приложении Б дается образец проверочной формы, которой пользуются краткосрочные наблюдатели при посещении избирательных участков; и в Приложении В дана библиография по публикациям БДИПЧ, затрагивающим тему выборов.

⁵ Всеобщие принципы — это такие принципы, которые закреплены во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах. Полный текст этих и других документов ООН можно найти на интернет-сайте Верховного комиссара ООН по правам человека по адресу www.unhchr.ch.

2.

Основная информация по международному наблюдению за выборами



2.1 Почему необходимо вести наблюдение за выборами?

Будучи сообществом стран, придерживающихся принципов демократии, ОБСЕ уделяет особое внимание поддержке демократических выборов, которые являются крайне важной составляющей стабильности. Все государства-участники ОБСЕ обязались приглашать международных наблюдателей, и в особенности наблюдателей БДИПЧ (Встреча на высшем уровне в Стамбуле в 1999 году), на выборы, которые у них проводятся, признавая тот факт, что наблюдение за выборами может играть важную роль в повышении доверия к избирательному процессу. Размещение наблюдателей за выборами представляет собой пример очевидной поддержки демократического процесса и может помочь государствам-участникам ОБСЕ в достижении их цели по проведению подлинных выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

Выборы являются торжеством основных прав человека и, точнее, гражданских и политических прав, и поэтому наблюдение за выборами способствует общей поддержке и защите этих прав. Подлинные выборы являются политическим состязанием, проходящим в атмосфере, которой свойственны доверие, прозрачность и подотчетность; в ходе выборов избирателям предоставляется возможность делать осознанный выбор между различными политическими альтернативами. Процесс подлинных демократических выборов предполагает уважение свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, свободу объединений, собраний и передвижения, соблюдение принципа верховенства закона, право основывать политические партии и состязаться за должности в органах власти, отсутствие дискриминации и наличие равенства прав всех граждан, отсутствие угроз и соблюдение ряда основных прав человека и свобод, которые все государства-участники ОБСЕ обязались защищать и поддерживать.

Наблюдение за выборами повышает их подотчетность и прозрачность, способствуя тем самым укреплению национального и международного доверия к этому процессу. Однако само при-

существование международных наблюдателей не должно рассматриваться как фактор, повышающий легитимность избирательного процесса и доверие к нему. Хотя факт присутствия наблюдателей может указывать на то, что избирательный процесс заслуживает наблюдения за ним, мнение БДИПЧ о данных выборах, согласно методике БДИПЧ, будет основано именно на заключениях наблюдателей о процессе.

Конечной целью работы миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами является оценка степени соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, в соответствии с Копенгагенским документом 1990 года, внутренним законодательством и другими всеобщими принципами проведения демократических выборов. Внутреннее законодательство также подвергается оценке на предмет его соответствия этим обязательствам, и законодательная база по выборам также должна полностью соответствовать этим обязательствам.

2.2 Наблюдение за выборами в контексте

Расширение деятельности в сфере наблюдения за выборами, произошедшее в последние два десятилетия, непосредственным образом связано с соответствующей глобальной тенденцией к демократизации. Следовательно, наблюдение за выборами в основном применялось для поддержки новых демократий и стран, переходящих к демократии. Деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами продемонстрировала решимость ОБСЕ в вопросе оказания поддержки новым и развивающимся демократиям во всем регионе ОБСЕ при строительстве прочных демократических структур. В то же время наблюдение дает возможность оценивать степень, в которой новые и развивающиеся демократии соблюдают свои обязательства ОБСЕ.

Несмотря на то, что при наблюдении за выборами основное внимание главным образом уделялось новым демократиям и переходным странам, развитые демократии также могут извлечь пользу из целевого наблюдения или оценок, которые проводят международные эксперты. Следует отметить, что в соответствии с принципом равенства суверенных государств, как это было изложено в Хельсинки, все 55 государств-участников в равной степени связаны одними и теми же обязательствами. Имея это в виду, БДИПЧ также разместило миссии по оценке выборов (см. Раздел 2.5.2) в странах с давно сформировавшимися или установившимися демократическими традициями для того, чтобы оценить избирательные практики и, при необходимости, предложить, как их улучшить.

Наблюдение за выборами является гражданской деятельностью. Однако наблюдение за выборами может проводиться и в постконфликтных ситуациях при условии обеспечения соответствующего уровня безопасности для работы наблюдателей и специалистов по выборам в данной стране и при наличии таких же приемлемых условий для проведения состоятельного избирательного процесса. Однако ценность наблюдения за выборами может быть по сути сведена на нет, если наблюдение ведется в условиях жестких требований к безопасности, в том числе и под контролем вооруженных сил.

2.3 Мандат БДИПЧ по наблюдению за выборами

Мандат БДИПЧ по наблюдению за выборами происходит из Пункта 8 Копенгагенского документа от 1990 года. Он также подкреплён Парижской хартией для новой Европы 1994 года,

Документом с Четвертой встречи Совета СБСЕ (Рим) 1993 года, Документом с Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года и Документом со Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года (Хартия европейской безопасности).

БДИПЧ был основан как Бюро по свободным выборам посредством принятия решения на Парижской встрече на высшем уровне предшественника ОБСЕ в 1990 году – Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Первоначальный мандат Бюро заключался в оказании содействия в выполнении обязательств ОБСЕ, в частности относящихся к проведению демократических выборов. Вскоре после своего основания Бюро начало небольшую по своему масштабу деятельность по наблюдению за выборами.

Бюро было переименовано в Бюро по демократическим институтам и правам человека в 1992 году, когда сфера его обязанностей стала включать и другие элементы человеческого измерения. В 1993 году Совет СБСЕ на встрече в Риме принял решение об укреплении роли БДИПЧ путем ведения “всеобъемлющего наблюдения за процессом выборов”⁶. В следующем году, признавая, что наблюдение за выборами не является однодневным мероприятием, на Будапештской встрече на высшем уровне было принято решение, что БДИПЧ “будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании”⁷. Будапештская встреча на высшем уровне также дала БДИПЧ особое поручение по оценке условий, существующих для свободной и независимой деятельности СМИ в контексте проводящихся выборов.

В Хартии европейской безопасности, принятой на встрече на высшем уровне ОБСЕ в Стамбуле в 1999 году, государства-участники приняли обязательство приглашать БДИПЧ для наблюдения за выборами, которые они проводят. Признавая в том же документе, что наблюдение за выборами не является самоцелью, а является методом улучшения избирательных практик, государства-участники добавили еще одно важное новое обязательство: “Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.”⁸

2.4 Когда вести наблюдение?

Будапештский саммит 1994 года поставил перед БДИПЧ задачу “вести постоянно обновляемый календарь предстоящих выборов”⁹. Всем государствам-участникам ОБСЕ было предъявлено требование информировать БДИПЧ о выборах, которые будут у них проводиться, а также своевременно подготовить официальное приглашение БДИПЧ, предпочтительно не позднее, чем за три месяца до дня выборов. Однако во всем регионе ежегодно проводится большое количество различных выборов общенационального и местного значения, и БДИПЧ должно расставлять приоритеты в вопросах о том, за какими выборами вести наблюдение, принимая во внимание имеющиеся ресурсы.

⁶ Документ Четвертой встречи Совета СБСЕ, Рим, 1993 год, Решения, Глава IV, Пункт 4. Текст этого и других документов ОБСЕ, на которые даются ссылки в этой книге, доступны на интернет-сайте ОБСЕ по адресу www.osce.org. Подборка обязательств ОБСЕ по вопросам, относящимся к правам человека, включая выборы, содержится в книге *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: Справочное пособие* (Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 год). Эти материалы также можно найти на сайте БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

⁷ Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне, Решения, Глава VIII, Пункт 12.

⁸ Хартия европейской безопасности, Стамбул, Пункт 25.

⁹ Календарь можно найти на сайте БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

Деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами финансируется из средств основного бюджета организации, который принимается на основании консенсуса среди государств-участников ОБСЕ. Это приводит к необходимости тщательно распределять ресурсы и заставляет БДИПЧ рассматривать возможную деятельность по наблюдению за выборами с учетом ее оптимального влияния на поддержку демократии и прав человека. В этой связи наблюдение за выборами, проводящимися в странах с новой или развивающейся демократией, остается приоритетным, поскольку эти страны, как правило, извлекают наибольшую пользу из международного наблюдения за выборами и последующих рекомендаций.

Как правило, основное внимание БДИПЧ обращается к прямым выборам в государственные институты на национальном уровне. Однако в последние годы, а также в соответствии с Пунктом 8 Копенгагенского документа 1990 года, БДИПЧ также ведет наблюдение за выборами на муниципальном и региональном уровнях. Наблюдение также велось за несколькими референдумами.

В некоторых случаях БДИПЧ может принять решение не наблюдать за выборами в связи со следующими обстоятельствами: предварительный анализ указывает на то, что данное государство-участник уже проводило выборы в соответствии с обязательствами ОБСЕ; отсутствуют законодательная база или общие условия для проведения подлинных демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ; а также, если аспекты безопасности или другие факторы не позволяют обеспечить необходимые минимальные условия для наблюдения за выборами.

2.5 Адаптация методики БДИПЧ по наблюдению за выборами

Стандартная методика БДИПЧ по ведению наблюдения описана в Главах 6-15 данного руководства. Однако в дополнение к работе обычных миссий по наблюдению за выборами (см. Главу 6) БДИПЧ адаптировало свою методику наблюдения за выборами для того, чтобы была возможность соответствующим образом реагировать на некоторые особые обстоятельства, возникающие в контексте наблюдения за выборами. Эти виды адаптации описаны в следующих разделах.

2.5.1 Миссии по наблюдению за выборами без краткосрочных наблюдателей

Состав некоторых миссий по наблюдению за выборами ограничивается долгосрочными наблюдателями; краткосрочные наблюдатели не участвуют в наблюдении в день голосования. Это применяется в странах, где предыдущий опыт или работа миссий по оценке потребностей (см. Главу 5) указывает на то, что возникновение серьезных проблем на избирательных участках в день голосования маловероятно, но что наблюдение за долгосрочным процессом все еще может привести к вынесению полезных рекомендаций. В другом случае миссия может не размещать краткосрочных наблюдателей, если с самого начала ясно или в ходе избирательного процесса становится очевидным, что условия для полноценного голосования в день выборов не были созданы.

2.5.2 Миссии по оценке выборов

Другой инициативой БДИПЧ для выполнения его мандата является разработка миссий по оценке выборов. Миссия по проведению оценки, как правило, размещается в странах с давно существующими или более устойчивыми демократическими системами и сосредотачивает

свое внимание на отдельных проблемах и на исполнении лучших практик. Поскольку в устойчивых демократиях имеются хорошо проверенные избирательные практики, которые в целом пользуются доверием электората, а также есть свободные и активные СМИ, которые выявляют недостатки избирательной системы для дальнейшего публичного обсуждения, работа миссий по оценке выборов может выполнить основные задачи минимальными средствами, без необходимости долгосрочного присутствия или систематического размещения наблюдателей за ходом голосования в день выборов.

В состав миссии по оценке выборов, как правило, входит группа специалистов, которые приезжают в страну на относительно небольшой период времени до выборов и в день голосования. Миссия по оценке не пытается дать исчерпывающие комментарии избирательного процесса, как это делает миссия по наблюдению за выборами; ее присутствие на избирательных участках в день выборов ограничено. Однако миссия по оценке обладает возможностью обращаться к проблемам, относящимся к общей административной и законодательной базам для проведения выборов, проблемам, которые оказывают влияние на выборы как на общегосударственном, так и на региональном уровнях, а также может в довольно ограниченном масштабе рассматривать процедуры на избирательных участках. При необходимости в результате работы миссии по оценке выборов предоставляются рекомендации.

2.5.3 Группы специалистов по оказанию поддержки

В случаях, когда БДИПЧ не занимается наблюдением за выборами, оно может послать одного специалиста или небольшую группу специалистов для оказания содействия соответствующей миссии ОБСЕ на местах, где это применимо. Их роль заключается в присутствии на местах непосредственно до, во время и сразу после выборов, помогая миссии в подготовке материалов о ходе выборов по обычным каналам отчетности. Группы специалистов по оказанию поддержки наиболее часто размещаются во время проведения муниципальных выборов или референдумов, на которых БДИПЧ не собирается вести крупномасштабное наблюдение.



3.

Всеобщие принципы выборов и прав человека



Все государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что “воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства”. Подлинные выборы, соответственно, являются основным правом человека и главным элементом демократии. Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами оценивают соответствие избирательных процессов обязательствам ОБСЕ и всеобщим принципам проведения демократических выборов. Если, например, государства принимают соглашения ООН по правам человека или участвуют в действии других международных правовых инструментов, которые имеют отношение к выборам (например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод), соблюдение ими этих принципов также будет принято во внимание.

3.1 Всеобщие принципы

Всеобщая декларация прав человека, которую приняли все государства-члены ООН, определила всеобщее право на подлинные выборы. Статья 21 Всеобщей декларации гласит: “каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей”. В этой же статье сказано, что свободные выборы являются единственной основой власти правительства: “Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования”.

Помимо Статьи 21, в которой непосредственно говорится о выборах, во Всеобщей декларации дается перечень других прав, которые имеют отношение к избирательному процессу, включая свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений.

Права, перечисленные во Всеобщей декларации, были повторены и расширены в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) — соглашении ООН, которое ратифицировали почти все государства-участники ОБСЕ. Как соглашение МПГПП наделяет государства правовыми обязательствами соблюдать его положения. Статья 25 МПГПП наделяет каждого гражданина, без какой бы то ни было дискриминации, правом голосовать и быть избранным для занятия должностей на государственной службе. Кроме того, МПГПП кодифицирует и дополняет многие другие гражданские и политические права, указанные во Всеобщей декларации.

Среди других инструментов ООН по правам человека есть отдельные положения по избирательным правам, а также другие права человека, которые могут иметь отношение к выборам. Например, Статья 5 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гарантирует каждому, без дискриминации и без различий, "политические права, в частности право участвовать в выборах — голосовать и выставлять свою кандидатуру..." Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Статье 7 гарантирует право женщин участвовать в политической жизни и в выборах на равных с мужчинами условиях. Практически все государства-участники ОБСЕ ратифицировали обе конвенции и обязаны соблюдать их положения. Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны говорят о том, что внутренне перемещенные лица обладают такими же правами, что и все остальные граждане, включая право голосовать и участвовать в правительственных и общественных делах.

3.2 Обязательства ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по соблюдению широкого круга стандартов по поддержке, защите и обеспечению демократического управления и прав человека¹⁰. Большая часть основных обязательств, непосредственно относящихся к выборам, содержится в Пунктах 6-8 Копенгагенского документа 1990 года. Принимаются во внимание и другие важные обязательства, относящиеся к широкому кругу гражданских и политических прав, вопросам верховенства закона и к положениям о ликвидации дискриминации, которые учитываются миссиями по наблюдению за выборами¹¹. Всем наблюдателям следует ознакомиться с этими обязательствами, полный текст которых дан в Приложении А. Вкратце обязательства требуют от государств:

- Проводить свободные выборы через установленные промежутки времени;
- Позволить народу избирать целиком хотя бы одну палату законодательного органа;
- Гарантировать всеобщность и равенство избирательного права;
- Обеспечить право граждан занимать политические посты;
- Обеспечить право основывать политические партии и то, чтобы эти партии могли состояться на основе равенства перед законом и перед действующими властями;
- Обеспечить возможность проведения предвыборных кампаний в атмосфере свободы и равенства, без использования административного воздействия, насилия, угроз или страха возмездия в отношении кандидатов, партий или избирателей;
- Обеспечить беспрепятственный доступ к СМИ на основании отсутствия дискриминации;

¹⁰ См. *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: Справочное пособие*, цит. Примечание 6.

¹¹ Документ Копенгагенского совещания СБСЕ по человеческому измерению, Копенгаген, 1990 год.

- Обеспечить соблюдение тайны голосования, честный подсчет голосов и честное и своевременное информирование общественности о результатах избирательного процесса; и
- Обеспечить своевременное вступление в должность кандидатов, набравших достаточное количество голосов, и их возможности оставаться на посту, пока не истечет положенный срок пребывания у власти.

Кроме того, в Пункте 8 Копенгагенского документа 1990 года говорится, что присутствие наблюдателей, как местных, так и международных, может повысить честность избирательного процесса. В Документе также приведено постоянное приглашение государств-участников и соответствующих частных институтов принять участие в наблюдении за национальными избирательными процедурами.

Другие документы ОБСЕ содержат дополнительные обязательства по поводу выборов. Например, Декларация Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года считает махинации на выборах нарушением прав человека и проблемой безопасности в регионе; она также призывает все государства-участники заниматься решением этой признанной проблемы. Документ, принятый на встрече на высшем уровне в Стамбуле в 1999 году, вновь заявляет об обязательстве государств ОБСЕ проводить свободные и честные выборы и призывает государства-участники обеспечить полное право лиц, принадлежащих к меньшинствам, голосовать, а также призывает к поддержке права беженцев участвовать в выборах, проводящихся в странах, гражданами которых они являются. Как указано в Главе 2 этого руководства, государства-участники также приняли обязательство принимать соответствующие действия в связи с рекомендациями и оценками БДИПЧ.

3.3 Другие международные обязательства

Большинство государств-участников ОБСЕ также являются членами Совета Европы и в этой связи обязаны соблюдать Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод и ее Протоколы, а также другие соглашения, принятые Советом Европы¹². Статья 3 Первого Протокола к конвенции требует от государств "проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти". В государствах-участниках ОБСЕ, которые являются членами Совета Европы, граждане также могут обращаться в Европейский суд по правам человека по поводу нарушений на выборах при условии, что все средства разрешения ситуации внутри страны исчерпаны.

Европейский союз также принял соглашения, содержащие положения о свободных выборах, включая Соглашение о Европейском союзе и Хартию Европейского союза об основных правах. Эти соглашения должны соблюдать только те государства, которые являются членами Европейского союза. Вопросы, относящиеся к демократии, занимают главное место в отношениях между ЕС и его партнерами, поскольку консолидирование демократических институтов и прав человека является вопросом общей значимости и предметом общего интереса, что официально признают все участники процесса.

¹² Документы Совета Европы можно найти на интернет-сайте по адресу www.coe.int.

Содружество независимых государств и Организация американских государств также приняли соглашения о стандартах выборов, соблюдение которых обязательно для всех соответствующих государств-участников ОБСЕ, которые их ратифицировали.

3.4 Практическое значение

Ниже кратко описаны некоторые ключевые моменты, закрепленные во всеобщих принципах, в обязательствах ОБСЕ и других международных обязательствах, которым должны уделять наибольшее внимание миссии по наблюдению за выборами. Среди них есть такие понятия, как периодические выборы, подлинные выборы, свободные выборы, честные выборы, всеобщее и равное избирательное право, тайное голосование, честные процессы подсчета результатов и сообщения о них. Правительство каждой из стран является в первую очередь ответственным за обеспечение выполнения этих обязательств.

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ обязательно должны проводиться через регулярные промежутки времени, установленные законом. Этот период времени между выборами не должен быть необоснованно долгим. В регионе ОБСЕ, как правило, считается, что семь лет – максимальный приемлемый промежуток времени между выборами главы государства, хотя большинство стран отдали предпочтение интервалам в четыре года или пять лет между выборами. Пятилетний промежуток, как правило, считается максимальным приемлемым для выборов в нижние палаты парламента.

ПОДЛИННЫЕ ВЫБОРЫ предполагают, что избирательный процесс будет проводиться с учетом принципов подотчетности и прозрачности и будет предоставлять избирателям возможность сделать истинный выбор, основанный на их информированности о кандидатах, обеспечивая таким образом общее доверие избирателей к процессу. Представление о подлинности выборов может быть подвергнуто сомнению, если основные права и свободы не были соблюдены, если в ходе выборов отсутствует подлинное политическое состязание кандидатов, если действуют необоснованные ограничения на формирование и деятельность политических партий или если в перспективе не представляется возможным, что избиратели смогут добиться снятия с поста соответствующих должностных лиц.

СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ требуют того, чтобы граждане могли пользоваться своими основными правами на выражение мнения, свободы собрания и объединения и свободы передвижения. Каждый избиратель должен иметь возможность заполнить свой бюллетень без запугивания, насилия, административного воздействия или страха наказания. Никаких препятствий также не должно существовать на пути кандидатов, когда они свободно рассказывают о своих взглядах; также не должно быть никаких преград для избирателей, которые могли бы помешать им принимать участие в политической кампании или узнавать о взглядах кандидатов и обсуждать их. Средства массовой информации должны иметь возможность освещать кампанию свободно, без вмешательства властей и без необоснованных ограничений со стороны властей. Внутренние наблюдатели, как от политических партий (доверенные лица кандидатов и партий), так и не причастные к каким-либо партиям, должны иметь возможность свободно наблюдать за всеми стадиями избирательного процесса до выборов, во время и после дня голосования. Процесс сведения результатов должен быть открытым и контролируемым как на уровне отдельных

избирательных участков, так и на промежуточных уровнях управления избирательным процессом и, наконец, на уровне центрального органа, занимающегося организацией выборов.

ЧЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ должны обеспечивать равные условия для всех участников избирательного процесса. Законодательная база должна отражать обязательства ОБСЕ и другие всеобщие принципы, и все законы, имеющие отношение к выборам, должны выполняться и применяться не выборочно. Все кандидаты, партии и политические организации, желающие участвовать в выборах должны иметь возможность это делать и состязаться на основе равного и непредвзятого отношения к ним закона и властей. Кандидаты и политические партии должны обладать беспрепятственным доступом к средствам массовой информации без какой-либо дискриминации, и государственные СМИ должны выполнять свои особые обязанности по предоставлению достаточной и сбалансированной информации, чтобы избиратели могли сделать информированный выбор. Требования к финансированию кампаний не должны создавать более благоприятные условия для каких-либо партий или кандидатов и не должны дискриминировать кого-либо. Должно существовать четкое разделение между государством и политическими партиями, и общественные ресурсы не должны использоваться ненадлежащим образом в пользу одного кандидата или группы кандидатов. Избирательная администрация на всех уровнях должна действовать профессионально и беспристрастно, и из процессов голосования, подсчета голосов и сведения результатов должны быть исключены все виды мошенничества и манипуляций. В случаях нарушения законодательства или прав человека кандидатам, партиям и избирателям должна быть обеспечена возможность своевременного и эффективного рассмотрения жалоб, в том числе и через независимую судебную систему. Виновные в нарушении закона должны быть своевременно привлечены к ответственности. Кандидаты, которые получают необходимое для избрания количество голосов, должны иметь возможность своевременно приступить к исполнению своих обязанностей.

ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО требует того, чтобы все обладающие этим правом граждане имели возможность голосовать. Должна функционировать эффективная, объективная и точная процедура регистрации избирателей, действующая без дискриминации. Эта процедура должна предоставить право голосовать всем, кто имеет на это право, и должна предотвратить многократное голосование. Не должна быть предусмотрена уплата каких-либо налогов для голосования или регистрационных сборов. Не должно действовать никаких ограничений на голосование лиц, принадлежащих к меньшинствам, женщин или других категорий граждан. Все избиратели, включая лиц с ограниченными способностями, должны обладать незатрудненным доступом к избирательным участкам или к другим избирательным процедурам. Должны действовать положения по голосованию среди внутренних перемещенных лиц. Должны быть сделаны усилия по обеспечению адекватных условий для голосования за рубежом. Ограничения гражданских или политических прав граждан, признанных виновными в совершении преступления, должны соответствовать наказанию, и избирательное право должно быть возвращено сразу по отбывании наказания.

РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО предполагает, что голоса всех граждан должны быть равносильными. Это означает, что в системах пропорционального представительства количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей и что пороги, необходимые для получения мест в парламенте, не должны быть такими высокими, что не принимался бы во внимание политический выбор относительно большого количества

избирателей. В мажоритарной системе голосования равное избирательное право означает, что избирательные округа должны быть примерно одинаковыми по количеству избирателей; различия, превышающие 10 процентов, могут вызывать беспокойство.

ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ требует, чтобы все избиратели могли заполнить бюллетени самостоятельно, находясь при этом в закрытой избирательной кабинке, при условии, что заполненный бюллетень не может быть увиден в процессе его помещения в избирательную урну и что впоследствии принадлежность бюллетеня конкретному избирателю не может быть установлена. Присутствие более чем одного избирателя в избирательной кабинке не должно допускаться, так как это угрожает тайне голосования. Исключения должны быть сделаны только при особых обстоятельствах по просьбе избирателей, которым необходима помощь, например в связи с ограниченными способностями или неграмотностью избирателя. Любое голосование за пределами избирательной кабинки угрожает тайне голосования. “Групповое голосование”, “семейное голосование”, голосование вне избирательных кабинок или незаконное голосование доверенными лицами являются нарушениями принципа тайного голосования. Подготовка голосования среди военнослужащих или среди заключенных (где это допускается) должна обеспечивать, чтобы их голоса были тайными и не были результатом принуждения. В идеале военнослужащие должны иметь возможность голосовать вместе с гражданским населением; специальные избирательные участки для военнослужащих должны открываться только в исключительных случаях. Ни один избирательный участок не должен быть таким небольшим, чтобы объявление результатов голосования могло скомпрометировать тайну голосования (в некоторых случаях это может быть проблематично при голосовании в военных частях, местах лишения свободы или в посольствах за рубежом).

4.

Практические рамки международного наблюдения за выборами



Практические рамки наблюдения за выборами основываются на нижеприведенных минимальных условиях, необходимых для эффективного наблюдения, которые должно обеспечить правительство принимающей страны, и на Кодексе поведения наблюдателя ОБСЕ, который все наблюдатели обязаны соблюдать.

4.1 Условия, необходимые для эффективного наблюдения

Для ведения эффективного наблюдения БДИПЧ ожидает, что правительство принимающей страны примет меры, чтобы миссия по наблюдению за выборами могла в срок выполнять свои обязанности и, в особенности, чтобы миссия могла:

- Быть организована в сроки, которые позволяют вести наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса;
- Определить по собственному усмотрению количество наблюдателей, необходимое для ведения результативного наблюдения;
- Получать аккредитацию для всех наблюдателей посредством простой, свободной от дискриминации процедуры;
- Своевременно получать всю необходимую информацию по поводу избирательного процесса от представителей властей на всех уровнях;
- Встречаться с кандидатами, членами политических партий, представителями гражданского общества и всеми остальными лицами по своему выбору;
- Свободно передвигаться по всем регионам страны на протяжении всего избирательного процесса и в день выборов без каких-либо ограничений или предварительных уведомлений;

- Иметь беспрепятственный доступ на все избирательные участки, во все избирательные комиссии и в центры по подсчету голосов и сведению результатов на территории всей страны; и
- Иметь возможность делать публичные заявления.

В случаях, когда эти обстоятельства не созданы, условий, необходимых для ведения эффективного наблюдения, не существует.

4.2 Кодекс поведения наблюдателя за выборами

Кодекс поведения наблюдателя был разработан для того, чтобы поведение всех членов миссии по наблюдению за выборами отвечало высоким профессиональным и личным стандартам и чтобы их поведение соответствовало роли независимых и объективных наблюдателей. Роль наблюдателя ограничивается функциями наблюдения и доклада. Наблюдатели не обладают полномочиями давать указания, оказывать содействие или вмешиваться в процессы голосования, подсчета голосов, сведения результатов или в другие аспекты избирательного процесса. Кодекс поведения наблюдателя обязывает все наблюдатели БДИПЧ; любое серьезное нарушение приведет к отзыву аккредитации на ведение наблюдения.

Кодекс поведения наблюдателя ОБСЕ/БДИПЧ

- Наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость при 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 спорным вопросам, возникающим в процессе выборов.
- Наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в избирательный процесс. Наблюдатели могут задавать вопросы представителям избирательных властей и могут привлекать их внимание к несоблюдению правил, но они не должны давать никаких указаний или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных властей.
- Наблюдатели должны исполнять свои обязанности в течение всего дня голосования, включая наблюдение за процессом подсчета голосов и, если они получили соответствующие инструкции, должны наблюдать за следующей стадией сведения результатов.
- Заключение наблюдателей должны быть основаны на их личных наблюдениях или на ясных и убедительных фактах и доказательствах.
- Наблюдатели не должны давать никаких комментариев представителям средств массовой информации об избирательном процессе или о сути своих наблюдений. Любые комментарии представителям СМИ должны ограничиваться общей информацией о работе миссии и о роли наблюдателей.
- Наблюдатели не должны подвергать себя никаким необоснованным или чрезмерным рискам. Личная безопасность каждого наблюдателя является приоритетом над любыми другими соображениями.
- Наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и должны его предъявлять по просьбе любых представителей властей.
- Наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила.
- Наблюдатели должны демонстрировать высочайший уровень личного благоразумия и профессиональных качеств.
- Наблюдатели должны участвовать во всех брифингах и дебрифингах, соблюдать план размещения и следовать всем остальным инструкциям, которые им дает миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами.

Помимо Кодекса поведения наблюдателя все наблюдатели должны соблюдать указания ОБСЕ по созданию профессиональной рабочей атмосферы, которые запрещают дискриминацию и сексуальные домогательства. В некоторых странах миссии по наблюдению за выборами могут огласить дополнительные правила и указания, соблюдение которых является обязательным для наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ.



5.

Подготовка к ведению наблюдения: миссия по оценке потребностей



Первоначальным этапом развертывания работы МНВ БДИПЧ является размещение миссии по оценке потребностей (МОП). Это происходит, как правило, за несколько месяцев до назначенных выборов. Работа МОП проводится в течение нескольких дней членами Департамента БДИПЧ по выборам. В ее работе могут принимать участие будущие глава миссии, заместитель главы миссии и ответственный за логистику предполагаемой МНВ, а также другие нужные или полезные специалисты.

Цель работы МОП заключается в оценке возможности проведения избирательного процесса в соответствии с обязательствами ОБСЕ и в последующем предоставлении директору БДИПЧ рекомендаций о предполагаемой деятельности БДИПЧ. МОП также определяет, есть ли у властей принимающей страны намерения создать минимальные условия, необходимые для ведения эффективного наблюдения.

Отчет МОП, направляющийся всем государствам-участникам, отражает заключения БДИПЧ по поводу возможностей и масштаба миссии по наблюдению, которая будет размещена. В некоторых случаях МОП на основе своих заключений может вынести рекомендации о том, что полномасштабное наблюдение не является целесообразным или необходимым, и может взамен предложить размещение небольшой миссии или миссии по оценке выборов (см. Раздел 2.4). На основе отчета МОП также определяется количество долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, запрашиваемых у государств-участников для того, чтобы работа соответствующей миссии состоялась.

Еще одной функцией МОП является установление диалога на ранней стадии с национальными избирательными властями и другими институтами, задействованными в избирательном процессе. Главным образом, МОП проводит встречи с высокопоставленными представителями органов, которые управляют избирательным процессом, представителями правительственных учреждений (Министерство иностранных дел и все остальные учреждения, которые

задействованы в выборах, такие как Министерство внутренних дел, и органы, занимающиеся делами национальных меньшинств и правами человека), политическими партиями, представителями СМИ, организациями гражданского общества, миссиями ОБСЕ (где они работают), посольствами государств-участников ОБСЕ и всеми остальными заинтересованными международными организациями.

МОП проводит предварительную оценку:

- Степени, в которой выполнялись рекомендации предыдущих миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- Предвыборной обстановки, в том числе степени соблюдения правительством прав человека и основных свобод в свете предстоящих выборов;
- Законодательной базы и поправок к законам, появившихся после предыдущих выборов (по мере возможности или при необходимости БДИПЧ проведет отдельный детальный анализ избирательного законодательства);
- Структуры и состава органа, занимающегося управлением выборами, а также степени его готовности к выборам и общей степени общественного и политического доверия к его работе;
- Положения СМИ и их предполагаемой роли в выборах;
- Любых других вопросов, вызывающих особый интерес, такие как подготовка списков избирателей, процесс регистрации кандидатов и партий, участие женщин, включение меньшинств в процесс, а также предвыборная деятельность организаций гражданского общества;
- Мнений собеседников о том, в какой степени размещение МНВ БДИПЧ будет полезно; и
- Является ли ситуация с безопасностью приемлемой для работы миссии по наблюдению за выборами.

6.

Структура миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами



Миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами размещается под общим руководством директора БДИПЧ. Глава Департамента БДИПЧ по выборам действует от лица директора во всех вопросах, относящихся к выборам. Глава отдельной МНВ назначается директором БДИПЧ, и его деятельность предполагает несение ответственности за повседневную работу миссии по наблюдению за выборами в тесном сотрудничестве с Департаментом БДИПЧ по выборам. Советник БДИПЧ по выборам, которому поручено нести ответственность за конкретные выборы, является посредником между МНВ и БДИПЧ в Варшаве. Главе отдельной МНВ может быть поручено ездить в Варшаву и обратно в место размещения для проведения брифингов и дебрифингов.

Обычно в состав миссии входят основная команда, долгосрочные наблюдатели (ДСН) и краткосрочные наблюдатели (КСН). В состав основной команды входят специалисты, которых БДИПЧ отбирает по списку экспертов¹³ и нанимает по контракту, или, в некоторых случаях, специалисты, направленные государствами-участниками ОБСЕ по соответствующему запросу БДИПЧ. К каждому выбору БДИПЧ готовит всем государствам-участникам ОБСЕ ноту с просьбой направить ДСН и КСН для работы в определенной миссии.

В некоторых случаях ДСН и КСН могут быть привлечены к работе из основанного в 2001 году добровольного фонда БДИПЧ для диверсификации состава миссии по наблюдению за выборами. Деятельность фонда обладает особой важностью в усилиях БДИПЧ сделать состав миссий по наблюдению за выборами более разнообразным и обеспечить участие наблюдателей за выборами из стран Центральной и Восточной Европы и из государств-участников, являющихся членами Содружества Независимых Государств. Это является особенно важным, пос-

¹³ БДИПЧ рекомендует заинтересованным специалистам регулярно обновлять их информацию, которая включается в базу данных БДИПЧ для помощи при наборе сотрудников в миссии (базу данных можно найти на интернет-сайте БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr).

кольку появляется возможность включать в состав миссии наблюдателей с разным опытом, зачастую из тех стран, которые обычно не направляют наблюдателей.

Наблюдатели БДИПЧ должны быть гражданами государств-участников¹⁴, за исключением страны, в которой проводятся выборы. Поскольку английский язык является рабочим языком миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами, все члены МНВ, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, должны владеть английским языком для устного и письменного общения. Однако знание второго языка, используемого по месту размещения, является преимуществом.

Дополнительную информацию о каждой миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами можно найти на специальной интернет-странице, создаваемой для организации работы миссии¹⁵.

6.1 Основной состав миссии

Офисы миссий БДИПЧ размещаются в столице принимающей страны примерно за шесть-восемь недель до дня выборов; в них размещается основной состав любой миссии, которая ведет наблюдение. В основной состав миссии обычно входят от 10 до 12 международных экспертов, в зависимости от размера миссии и особых обстоятельств, в которых проводятся выборы. Главе миссии, как правило, помогает исполнять его/ее обязанности заместитель главы; в очень больших миссиях у главы может быть несколько заместителей. Среди остальных членов основного состава миссии есть специалист по выборам, специалист по политическим вопросам, специалист по правовым вопросам, специалист по СМИ, специалист по вопросам статистики, координатор долгосрочных наблюдателей, ответственный за логистику, ответственный за безопасность, ответственный за финансовые вопросы и, при необходимости, ответственный за работу с членами парламента. В некоторых случаях в основной состав миссии могут входить специалисты по гендерным вопросам или по проблемам национальных меньшинств, чтобы проводить более детальный анализ этих аспектов в контексте выборов. Обязанности этих сотрудников описаны ниже.

ГЛАВА МИССИИ несет ответственность за повседневную работу миссии по наблюдению за выборами. Он/она руководит миссией БДИПЧ в проведении текущей оценки степени соответствия всех аспектов избирательного процесса национальному законодательству, обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам демократических выборов.

Глава миссии, совместно и в тесном сотрудничестве с Департаментом БДИПЧ по выборам, несет ответственность за работу миссии, включая:

- Подготовку промежуточных отчетов об особенностях предвыборной ситуации и о развитии событий;
- Установление и поддержание контактов с национальными властями, избирательной администрацией, основными политическими партиями, кандидатами, представителями гражданского общества, другими группами наблюдателей, дипломатическим сообществом, пребывающим в данной стране, и международными организациями;
- Наблюдение за работой сотрудников миссии, ДСН и КСН;

¹⁴ Время от времени ОБСЕ/БДИПЧ привлекает к работе краткосрочных наблюдателей со стороны стран-партнеров ОБСЕ по сотрудничеству.

¹⁵ Интернет-страницы отдельных МНВ можно найти через сайт БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

- Отношения со СМИ, включая подготовку публичных заявлений МНВ (в согласовании с пресс-секретарем БДИПЧ);
- Проведение брифингов и тесную работу с парламентскими делегациями (где применимо);
- Подготовку заявления о предварительных выводах и заключениях и пресс-релиза, иногда совместно с главами других делегаций; и
- Подготовку итогового отчета, который публикуется примерно через шесть недель после окончания выборов.

По прибытии в принимающую страну БДИПЧ делает заявление для прессы с объявлением об открытии миссии, или же глава миссии дает пресс-конференцию для того, чтобы рассказать о миссии и ее работе. Проведение пресс-конференции позволяет разъяснить цель работы миссии и методику наблюдения, разработанную БДИПЧ, а также выразить готовность миссии провести встречи со всеми заинтересованными сторонами и получить информацию об избирательном процессе.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВЫ МИССИИ, как правило, руководит работой персонала, обеспечивая тем самым эффективность общего координирования работы МНВ, помогая главе миссии в выполнении его/ее управленческих и административных обязанностей и, при необходимости, выступая от имени главы миссии. Помимо выполнения прочих обязанностей заместитель главы миссии координирует все аспекты деятельности ДСН и КСН, включая подготовку брифингов, разработку сбалансированного и репрезентативного плана размещения наблюдателей и проведение дебрифингов. Он/она, совместно с главой миссии и Департаментом БДИПЧ по выборам, также может координировать написание предварительных вариантов промежуточных отчетов. В меньших по размерам МНВ заместитель главы миссии может в то же время являться одним из специалистов из состава миссии, чья деятельность описана ниже.

СПЕЦИАЛИСТ ПО ВЫБОРАМ оценивает соответствие деятельности избирательной администрации принимающей страны обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам. Этот человек является главным контактным лицом со стороны МНВ при всех взаимодействиях с избирательной администрацией и при необходимости посещает все заседания, проводящиеся в центральной избирательной администрации или в другом соответствующем органе. Специалист по выборам оценивает эффективность деятельности этого органа, его независимость от исполнительной власти, прозрачность и беспристрастность его работы. В обязанности специалиста по выборам входит также ведение мониторинга за процессом регистрации избирателей и регистрации кандидатов, за действием избирательного законодательства и исполнением установленных процедур, за разработкой и печатанием избирательных бюллетеней, за эффективностью работы избирательной комиссии на нижних уровнях, а также мониторинг других аспектов деятельности избирательной администрации. Специалист по выборам также проводит обзор процессов подсчета голосов и сведения результатов и исследует соответствие процесса сведения результатов законодательным нормам и административным процедурам. Специалист по выборам тесно сотрудничает со специалистом по правовым вопросам в работе, касающейся жалоб и апелляций, связанных с выборами.

СПЕЦИАЛИСТ ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ занимается экспертизой избирательного законодательства и правил. Он/она оценивает, в какой степени законодательство и его применение соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам, и применяется ли национальное законодательство полностью и беспристрастно. Специалист по правовым вопросам также следит

за всеми возникающими в связи с выборами разногласиями, жалобами, судебными разбирательствами и апелляциями. Это позволяет провести оценку того, в какой мере эффективны средства судебной защиты при появлении жалоб, а также позволяет оценить беспристрастность судебной системы при рассмотрении жалоб, связанных с выборами.

СПЕЦИАЛИСТ ПО ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ является главным связующим звеном в отношениях с кандидатами и политическими партиями и занимается мониторингом и оценкой соответствия предвыборных кампаний обязательствам ОБСЕ и всеобщим принципам. Он/она устанавливает контакты с политическими партиями, организациями гражданского общества и неправительственными организациями, деятельность которых имеет отношение к политическому процессу. Во многих случаях специалисту по политическим вопросам может быть поручено рассмотрение отдельных проблем, вызывающих особую обеспокоенность, таких как участие женщин в выборах, проблемы меньшинств, а также проблемы гражданских прав и политических прав. Специалист по политическим вопросам может быть назначен основным контактным лицом в отношениях с внутренними наблюдателями за выборами.

СПЕЦИАЛИСТ ПО СМИ координирует работу аналитической группы, в обязанности которой входит проведение качественного и количественного анализа содержания и работы основных электронных и печатных СМИ во время избирательного процесса. Он/она оценивает, в какой степени партии и кандидаты обладают равным доступом к СМИ, как этого требуют обязательства ОБСЕ и другие всеобщие принципы. Специалист по СМИ ведет мониторинг за тем, выполняют ли средства массовой информации, в особенности государственные и общественные СМИ, свои обязанности по сбалансированному и объективному освещению избирательного процесса. В конечном итоге специалист по СМИ должен оценить, предоставляли ли СМИ достаточную, сбалансированную и разнообразную информацию, чтобы у избирателей была возможность сделать информированный выбор. Специалист по СМИ знакомится с законодательством о СМИ и оценивает, соблюдают ли СМИ и представители властей законы и установленные правила. Специалист по СМИ также следит за работой всех остальных органов, которые регулируют работу СМИ во время выборов, и за всеми возникающими в связи с выборами разногласиями по поводу работы СМИ. Специалисту по СМИ также может быть поручена подготовка ежедневного краткого обзора содержания новостей.

СПЕЦИАЛИСТ ПО ВОПРОСАМ СТАТИСТИКИ отвечает за проведение статистического анализа основных результатов работы в день голосования на основе заполняемых КСН проверочных форм для оценки процедур, применявшихся на избирательных участках и в центрах подсчета голосов. Специалист по вопросам статистики дает рекомендации по разработке проверочных форм для КСН к соответствующим выборам и контролирует работу сотрудников, занимающихся вводом данных. Предварительные данные должны быть обработаны и доступны рано утром на следующий день после выборов, чтобы основные сведения можно было включить в предварительное заявление. Специалист по вопросам статистики прибывает в страну за несколько дней до выборов и уезжает, когда все проверочные формы КСН обработаны и проанализированы.

КООРДИНАТОР ДОЛГОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ (координатор ДСН) является главным связующим звеном в отношениях между сотрудниками миссии и долгосрочными наблюдателями. Координатор ДСН в сотрудничестве с заместителем главы миссии разрабатывает предварительный вариант схемы размещения ДСН для обеспечения адекватного освещения событий, связанных с выборами, во всех уголках страны. Он/она занимается организацией брифингов для

ДСН, когда те прибывают в принимающую страну, и последующих дебрифингов в ходе ведения наблюдения. Координатор ДСН дает ДСН инструкции, следит за тем, чтобы они выполняли свои обязанности и получали необходимую помощь от миссии, регулярно поддерживает с ними контакты, а также получает отчеты наблюдателей и проводит их анализ. Кроме того, он/она дает рекомендации о наиболее подходящем размещении КСН в регионах страны для того, чтобы схема размещения была сбалансированной и репрезентативной, а также может отвечать за координацию размещения КСН, привлеченных на местах координатор ДСН также играет ключевую роль в организации и разработке графика принятия отчетов у ДСН и КСН в день выборов и в ночь после выборов с целью своевременного формирования полной информационной базы для написания предварительного заявления.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ЛОГИСТИКУ выполняет задачи, связанные со всеми проблемами, с которыми МНВ сталкивается в области логистики. Как правило, он/она прибывает в страну за несколько дней до приезда остальных сотрудников миссии, находит подходящие офисные помещения и заключает договоры об аренде, находит оборудование, средства связи, а также занимается вопросами размещения персонала. Ответственный за логистику также помогает в приеме на работу местных помощников. По мере приближения дня выборов ответственный за логистику занимается реализацией схемы размещения КСН (консультируясь с координатором ДСН и заместителем главы миссии) и заключает необходимые соглашения с переводчиками и водителями, а также занимается гостиничным размещением КСН. В случае, если ответственный за безопасность не был назначен, ответственный за логистику может заниматься вопросами, связанными с безопасностью МНВ. Ответственный за логистику остается в стране еще в течение нескольких дней после того, как уезжают остальные сотрудники миссии, чтобы оказывать помощь при закрытии миссии.

Поскольку вопросы безопасности сотрудников ОБСЕ, включая наблюдателей за выборами, имеют особую важность при ведении всей деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами, при необходимости назначается **ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬ**. Как правило, ответственный за безопасность поддерживает регулярные контакты с соответствующими представителями властей принимающей страны, в особенности с правоохранительными органами; он/она также проводит регулярные брифинги по безопасности для членов МНВ, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, разрабатывает план эвакуации, в том числе и эвакуации по причине болезни, и поддерживает тесную связь с координатором ОБСЕ по вопросам безопасности, который располагается в Вене, и ответственными за безопасность в миссиях или отделениях ОБСЕ, где они имеются.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ разрабатывает бюджет МНВ и обеспечивает его реализацию в соответствии с правилами и процедурами БДИПЧ. Он/она управляет финансами и расходами МНВ, включая осуществление выплат за аренду офисных помещений и оборудования, выдачу заработной платы, командировочных и осуществление прочих расходов, а также следит за соответствием всех расходов бюджету. Он/она заключает все контракты (или руководит процессом их заключения) о найме местных помощников и аренде помещений. Ответственный за финансовые вопросы, как правило, приезжает в страну вместе с ответственным за логистику за несколько дней до приезда остальных сотрудников миссии и остается в стране для оказания помощи при закрытии миссии.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАБОТУ С ЧЛЕНАМИ ПАРЛАМЕНТА ЯВЛЯЕТСЯ главным связующим звеном в отношениях между МНВ и парламентскими делегациями, занимающимися наблюдением за данными выборами. В их число могут входить члены Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Европейского парламента и представителями других парламентских органов. В зависимости от обстоятельств в обязанности ответственного за работу с членами парламента могут входить организация брифингов, оказание содействия в решении вопросов логистики, разработка планов размещения и урегулирование других вопросов для работы парламентариев. Ответственный за работу с членами парламента поддерживает контакты с административным персоналом соответствующих парламентских органов. Как правило, он/она приезжает в страну за две или три недели до выборов и остается до отъезда парламентариев.

6.2 Долгосрочные наблюдатели

ДОЛГОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ (ДСН) запрашиваются в ноте, рассылаемой всем 55 государствам-участникам ОБСЕ. В ноте БДИПЧ просит о направлении лиц с соответствующим опытом управления выборами и/или сравнительного наблюдения за ними для привлечения их в качестве ДСН. ДСН должны иметь возможность в течение долгого времени поддерживать профессиональные отношения с муниципальными или региональными властями, представителями избирательных органов, представителями политических партий и кандидатов и соответствующими неправительственными организациями. Они должны иметь возможность провести независимый анализ предвыборной обстановки на территории всей страны, который будет включен в общий отчет БДИПЧ. Государство-участник, направляющее долгосрочных наблюдателей, несет большую часть расходов, связанных с размещением ДСН и оказанием им содействия.

Как правило, ДСН прибывают в страну примерно через неделю после открытия миссии по наблюдению и остаются в стране еще в течение недели после выборов. Обычно ДСН распределяются по территории всей принимающей страны группами по два человека (являющихся гражданами разных стран) в соответствии с планом размещения, предусматривающим сбалансированный географический охват. Ожидается, что ДСН будут работать на муниципальном, районном или региональном уровнях, оставаясь в местах своего размещения в течение всего избирательного периода вплоть до получения иных специальных инструкций. ДСН, как правило, обязаны посещать периодические дебрифинги, которые проводятся на центральном уровне. Количество ДСН может варьироваться в зависимости от размера страны и других особых обстоятельств.

До размещения ДСН в регионах, за которые они будут нести ответственность, сотрудники миссии проводят комплексный брифинг, в котором освещаются следующие вопросы:

- Обзор деятельности ОБСЕ и роли ДСН в работе МНВ БДИПЧ;
- Обзор методики БДИПЧ по наблюдению за выборами и Кодекса поведения наблюдателя;
- Анализ избирательной системы, избирательного законодательства и правил, а также структуры избирательной администрации;
- Обзор политической ситуации;
- Описание всех основных вопросов, на которые необходимо обращать внимание при ведении наблюдения, и особых задач, которые необходимо выполнить;

- Обзор проблем, связанных с гендерными вопросами и меньшинствами, где эти проблемы актуальны;
- Обзор проблем, связанных с безопасностью, где это важно;
- Информация по вопросам логистики, финансам и размещению; и
- Инструкции по составлению отчетов и выполнению других задач.

Ответственный за логистику в МНВ помогает ДСН в принятии на работу переводчиков и водителей, занимается организацией транспортировки ДСН в регионы назначения, поиском места первоначального размещения, а также предоставляет группам ДСН основное оборудование (например, ноутбук и мобильный телефон). Ожидается, что ДСН будут работать с места их проживания, поскольку бюджет МНВ не располагает средствами на аренду офисного помещения для ДСН.

Присутствие ДСН обеспечивает распространение деятельности МНВ на всю территорию страны. Каждая группа ДСН занимается наблюдением за ходом избирательного процесса в регионах и докладывает о происходящем точно так же, как сотрудники миссии занимаются этой деятельностью на общенациональном уровне. Каждая группа ДСН делит свое время между наблюдением за действительными проблемами, которые связаны с выборами, и решением вопросов логистики для подготовки размещения КСН, которые будут направлены в их регионы и будут работать под их непосредственным руководством.

Основная роль ДСН заключается в наблюдении за работой избирательной администрации, эффективностью и беспристрастностью ее деятельности, исполнением законов и правил, касающихся выборов, за предвыборными кампаниями и за политической обстановкой, а также в оценке этих аспектов избирательного процесса. С этой целью ДСН устанавливают и поддерживают контакты с местными и региональными избирательными органами и представителями властей, политическими партиями и кандидатами, лидерами меньшинств и организациями гражданского общества, имеющими отношение к выборам. В их число входят организации по правам человека, местные организации, занимающиеся наблюдением за выборами, женские организации и другие НПО, а также СМИ. По согласованию со специалистом МНВ по СМИ ДСН может быть поручено вести наблюдение за освещением выборов в региональных средствах массовой информации (более подробно о вопросах, касающихся анализа СМИ, рассказывается в Главе 7 этого руководства).

ДСН должны предоставлять главе миссии еженедельные отчеты через координатора ДСН. В этих отчетах должны быть кратко изложены основные результаты наблюдения ДСН за прошедшую неделю; в них также должна содержаться информация о различных встречах, проведенных ДСН. Особо важная или срочная информация должна предоставляться в блиц-отчетах. Результаты работы ДСН будут собраны в общем отчете МНВ.

ДСН также должны проводить информативные брифинги для КСН по всем аспектам избирательного процесса, которые входят в вверенные им сферы ответственности. На этих брифингах должны рассматриваться основные аспекты избирательного процесса в регионе их размещения и наиболее важные политические проблемы, вместе с информацией обо всех заслуживающих внимания проблемах бытового плана и вопросах безопасности. ДСН должны присутствовать на периодических встречах, которые может проводить глава миссии во время ведения наблюдения.

Роль ДСН в предоставлении помощи КСН при решении вопросов бытового плана является исключительно важной для успешного функционирования МНВ. Все группы ДСН должны оказывать содействие при определении оптимального количества КСН, которое потребуется в день голосования в их регионе; фактическое количество наблюдателей будет определено в результате консультаций с сотрудниками миссии, принимая во внимание общее количество КСН, которых можно привлечь к работе. ДСН должны разработать план размещения КСН на местах, чтобы обеспечить адекватное и сбалансированное освещение происходящего на избирательных участках и в центрах подсчета голосов в их регионе. Они также должны подготовить соответствующие условия для проживания КСН, найти переводчиков, машины и водителей для групп КСН, которые назначены в их непосредственное подчинение. Помощь ДСН также может потребоваться при подготовке размещения наблюдателей из парламентских органов.

В день голосования и в ночь после выборов ДСН должны координировать поступление отчетов КСН и информировать сотрудников миссии об основных тенденциях и о развитии событий в своем регионе. Как правило, рано утром на следующий день после выборов ДСН должны предоставить сотрудникам миссии отчет с целью включения результатов наблюдения в регионе в предварительное заявление МНВ. Зачастую ДСН должны организовать проведение региональных дебрифингов КСН рано утром на следующий день после голосования.

6.3 Краткосрочные наблюдатели

КРАТКОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ (КСН) запрашиваются в ноте, рассылаемой всем 55 государствам-участникам ОБСЕ. В ноте БДИПЧ просит о направлении лиц с соответствующим опытом управления выборами и/или сравнительного наблюдения за ними для привлечения их в качестве КСН. Государство, направляющее КСН, берет на себя все связанные с этим расходы.

Как правило, КСН находятся в стране в течение примерно одной недели. КСН размещаются группами по два человека и наблюдают за процессами голосования и подсчета голосов в день выборов. Они размещаются в соответствии с планом, который обеспечивает обширное и достаточное присутствие наблюдателей на территории всей страны в день выборов. В связи со сложностью плана размещения наблюдателей рассмотрение запросов КСН об их направлении в конкретные населенные пункты или об их направлении вместе с конкретными партнерами не представляется возможным. Особые обязанности КСН и процедуры, которым они должны следовать, описаны в Главах 8 и 9 этого руководства.

В большинстве случаев БДИПЧ поощряет участие в наблюдении представителей международного сообщества, привлеченных на местах, в качестве КСН в помощь к тем наблюдателям, которых направили отдельные страны; в их число, как правило, входят сотрудники дипломатического корпуса или другие граждане государств-участников ОБСЕ, которые получили рекомендации от посольств своих стран. Однако БДИПЧ оставляет за собой право принимать или не принимать подобных кандидатов в зависимости от индивидуальных обстоятельств. В соответствии со специальными соглашениями, государства, которые являются странами-партнерами ОБСЕ по сотрудничеству могут иногда посылать приглашенных наблюдателей для участия в работе в качестве КСН.

Как было сказано ранее, в 2001 году БДИПЧ основало добровольный фонд, который при наличии средств делает возможным участие наблюдателей из стран Центральной и Восточной Европы и из государств-участников, являющихся членами Содружества Независимых Государств.

Как правило, КСН прибывают в страну примерно за четыре дня до выборов; более точный график устанавливается БДИПЧ с учетом обстоятельств на местах и своевременно сообщается делегациям государств-участников. На следующий день после запланированного прибытия КСН сотрудники миссии проводят для них однодневный брифинг. На следующий день КСН направляются в регионы своего размещения; после этого в их распоряжении, как правило, имеется один день для ознакомления с их сферой обязанностей перед днем выборов.

В день выборов КСН начинают работать очень рано, наблюдая за открытием избирательных участков. В течение дня КСН, как правило, посещают 10 избирательных участков. Затем они выбирают один избирательный участок, на котором они будут наблюдать за процедурами закрытия участка и подсчета голосов. В некоторых случаях КСН может быть поручено оставаться на одном избирательном участке, или же им может быть поручено наблюдать за процессом сведения результатов в избирательной комиссии среднего уровня и/или заниматься выполнением других обязанностей, таких как наблюдение за особыми процедурами голосования (голосование среди военнослужащих или заключенных, сопровождение передвижной урны для бюллетеней).

Присутствие на брифинге перед выборами является обязательным для всех КСН; лица, которые не смогли вовремя прибыть в страну, чтобы успеть на брифинг, не будут приняты в состав соответствующих МНВ. Даже опытные наблюдатели должны быть проинформированы об используемых на данных выборах процедурах и о проблемах, которые свойственны конкретным выборам. Во время брифинга освещаются следующие вопросы:

- Методика ОБСЕ и Кодекс поведения наблюдателя;
- Политический обзор;
- Избирательная система;
- Избирательное законодательство и его применение на практике;
- Избирательная администрация;
- Процедуры голосования и подсчета голосов;
- Проблемы, связанные с гендером и меньшинствами;
- Обзор средств массовой информации;
- Как реагировать на запросы представителей СМИ;
- Описание предвыборного периода по результатам долгосрочного наблюдения;
- Любые особые процедуры или проблемы, которым следует уделять внимание;
- Как заполнять и представлять на рассмотрение проверочные формы;
- Информация о вопросах логистики, размещения и по поводу финансов; и
- Вопросы безопасности.

КСН предоставляются аккредитация и материалы брифинга в письменной форме, включая краткое руководство для КСН, которое разрабатывается специально к каждому выбору; перевод национального избирательного законодательства и подборка соответствующих правил в переводе, общая информация по вопросам логистики и номера контактных телефонов в

случае возникновения непредвиденных обстоятельств, карта страны или региона, который входит в их зону ответственности, *Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами* и проверочные формы для ведения отчетности. По мере возможности, краткое руководство для КСН высылается им по электронной почте до их прибытия в страну.

6.4 Местные помощники

Крайне важную роль в работе каждой миссии по наблюдению за выборами играют местные помощники, которые предоставляют МНВ очень важную информацию. В целом каждому сотруднику миссии помогает как минимум один местный помощник. Некоторым подразделениям — особенно подразделениям по СМИ и логистике — зачастую требуется помощь нескольких местных сотрудников.

Местные помощники в составе МНВ выполняют функции переводчиков и занимаются административными вопросами в помощь персоналу из других стран. Среди местных помощников могут быть лица, которые предоставляют экспертные сведения по отдельным областям, вызывающим у миссии по наблюдению за выборами особый интерес. Каждой группе ДСН и каждой группе КСН также будут помогать местные переводчики и водители.

В то время как местные сотрудники играют важнейшую роль при оказании помощи каждой миссии по наблюдению за выборами, они сами не могут быть аккредитованы как наблюдатели БДИПЧ. Эти ограничения необходимы для обеспечения проведения объективного и беспристрастного анализа, для предотвращения возможных столкновений интересов и для поддержания четкого разграничения между международным наблюдением и мнением на местах.

7.

Наблюдение в предвыборный период



Наблюдение за предвыборным периодом и оценка его соответствия обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам является обязанностью сотрудников миссии и ДСН. В частности, в ходе долгосрочного наблюдения должны быть оценены выполнение законодательства о выборах, деятельность избирательной администрации, проведение избирательной кампании и роль СМИ. В следующих разделах рассматриваются наиболее важные проблемы и аспекты, которые необходимо исследовать, в этой области.

7.1 Законодательство

А. Законодательство, относящееся к выборам, и его применение

ЗАКОН О ВЫБОРАХ: Еще до размещения МНВ в принимающей стране БДИПЧ, по мере возможности, обеспечивает проведение обзора и анализа соответствующего законодательства о выборах. Это позволяет провести комплексную оценку того, в какой степени закон отражает обязательства ОБСЕ и всеобщие принципы. Подобный анализ проводится в соответствии с Рекомендациями по анализу законодательной базы выборов¹⁶, изданными БДИПЧ. В государствах, которые также являются членами Совета Европы, этот анализ может быть выполнен совместно или в сотрудничестве с Комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. Сотрудники МНВ, и в особенности специалист по правовым вопросам, будут тщательным образом ознакомлены с таким анализом. Если в законодательстве присутствуют очевидные недостатки, это должно быть отмечено, и в итоговый отчет МНВ должны быть надлежащим образом включены рекомендации по поводу соответствующих поправок.

МНВ рассматривает не только содержание законодательства, но и то, как оно было разработано и принято. Законодательство о выборах должно пользоваться широкой поддержкой разных политических сил в данной стране. Следовательно, для обеспечения широкой поддержки законодательства среди соревнующихся друг с другом политических партий, кандидатов и избирателей оно должно быть разработано открытым путем, с участием как можно большего

¹⁶ Рекомендации по анализу законодательной базы выборов, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 г.

числа заинтересованных сторон. Значительные изменения не должны вноситься в законодательство незадолго до выборов (за исключением особых случаев, а также если необходимые поправки получили широкую поддержку), поскольку они могут вызвать недоразумения или привести к появлению нестабильной или непредсказуемой обстановки.

ДРУГОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: Избирательное законодательство состоит не только из закона о выборах, но также из ряда других законов, которые имеют значение в данном контексте. В зависимости от обстоятельств, специалисту по правовым вопросам и возможно другим членам МНВ будет необходимо провести обзор некоторых положений конституции и других законов, имеющих отношение к выборам, включая законы о политических партиях, законы о гражданстве, законы о регистрации избирателей, законы о финансировании кампаний, законы о СМИ и возможно некоторые части уголовного и административного кодексов. Законы по поводу прав человека и недискриминации также могут оказаться важными для избирательного процесса. Часто бывает необходимо проводить обзор не только законов, но и действующих постановлений и указов.

ПРИМЕНЕНИЕ: Беспристрастное и последовательное применение законодательства является крайне важным и требует тщательного внимания со стороны МНВ. Применением законодательства и отслеживанием его соблюдения, как правило, занимаются несколько органов: избирательные комиссии, прокуратура и другие правительственные структуры, представители центральных и региональных властей, органы, занимающиеся регулированием деятельности СМИ, и правоохранительные органы. МНВ наблюдает за тем, в какой степени каждый из этих органов выполняет свои обязанности в соответствии с законом и в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими всеобщими принципами. Опыт показывает, что в любых выборах ключевым фактором является наличие у властей политической воли для проведения избирательного процесса в соответствии с принципами непристрастности, прозрачности и подотчетности. Даже если законодательство полностью соответствует международным стандартам, ценность его будет мала, если оно не будет выполняться полностью и честно.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Законодательство, которое не полностью соответствует обязательствам ОБСЕ и другим всеобщим принципам;
- Законы, которые не пользуются поддержкой влиятельных сил, заинтересованных в результатах выборов;
- Законодательство, которое является нечетким, поддающимся различным интерпретациям или не дающим достаточных гарантий соблюдения гражданских и политических прав;
- Законы или административные правила, которые не защищают должным образом права человека;
- Применение законодательства, противоречащее принципам непристрастности, последовательности и прозрачности; и
- Правила, которые могут противоречить духу закона.

Б. Жалобы и апелляции

Другим важным элементом законодательства является процесс подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, который в случаях нарушения закона должен приводить к эффективному и своевременному разрешению ситуации. Обработка жалоб по поводу избирательного процесса должна быть непристрастной и прозрачной и должна проходить в соответствии с установ-

ленным законом процессом. Процедуры и сроки должны быть четко обозначены в законодательстве о выборах. Временные рамки должны быть достаточно сжатыми для обеспечения разрешения ситуаций в приемлемые в контексте выборов сроки. Помещения для оформления жалоб должны быть доступными и соответствующими требованиям.

Также должно действовать право на подачу апелляций в органы, занимающиеся проведением выборов, и в суды для того, чтобы функционировал четкий, понятный, единый и поэтапный процесс рассмотрения жалоб, в котором обозначены роли избирательной комиссии каждого уровня и каждой судебной инстанции. Это поможет избежать тенденции у подающих жалобы направлять их в те органы, которые по их мнению могут вынести наиболее благоприятные решения. Это также может обеспечить последовательное рассмотрение всех жалоб. Если действует требование, что жалобы должны сначала подаваться в избирательные органы, закон также должен предусматривать право подачи апелляции в суд в качестве второй и/или третьей инстанции. Наблюдатели должны уделять внимание независимости и беспристрастности судов. Ответы на жалобы должны предоставляться своевременно, и все слушания и вынесения постановлений должны быть публичными.

Специалист по правовым вопросам должен следить за жалобами, поданными во время кампании, и за тем, какие по ним были вынесены решения. Список жалоб может служить индикатором проблем, которые требуют дальнейшего внимания МНВ.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Нечеткий или двусмысленный процесс подачи жалоб;
- Судебная система, не являющаяся независимой от исполнительной власти;
- Несоблюдение установленных процедур при проведении судебных разбирательств;
- Откладывание вынесения решений по жалобам на период после выборов;
- Отсутствие прозрачности в ходе процессов апелляции; и
- Неспособность привлечь к ответственности нарушивших закон.

7.2 Избирательная администрация

А. Состав избирательной администрации

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ: За организацию и проведение выборов, как правило, отвечает национальная избирательная комиссия, например центральная избирательная комиссия или равноценная ей организация. Иногда избирательным процессом управляют судебные власти. Независимо от того, какой орган отвечает за проведение выборов, его работа должна быть коллегиальной, беспристрастной, прозрачной и независимой от действующих властей и другого политического влияния.

Независимость центральной избирательной комиссии может быть достигнута, если в ее состав входят уважаемые лица, обладающие соответствующей квалификацией, назначенные путем сбалансирования различных интересов. Она должна применять избирательное законодательство и правила без вмешательства с чьей-либо стороны, без оказания давления и без препятствий в исполнении своих обязанностей. Избирательная комиссия также может быть сформирована посредством достижения баланса из представителей, выдвинутых политическими

партиями. Баланс четко выраженного партийного представительства может представлять собой систему сдержек, которая поможет предотвратить появление недостатков или злоупотреблений в управлении, особенно если партии представлены на всех уровнях избирательной администрации. Тем представителям политических партий, которые входят в состав избирательной комиссии, должно быть запрещено принимать участие в избирательной кампании. Они должны иметь возможность действовать независимо, без страха перед возмездием и без боязни быть отозванными из избирательных органов.

Если за организацию и проведение выборов отвечают судебные власти, их независимость от исполнительной власти и от различных политических сил должна быть обеспечена, в том числе и при помощи открытых процедур. Судебные представители должны быть независимы от давления со стороны кандидатов на выборах.

Центральный орган, занимающийся организацией и проведением выборов, должен быть постоянно действующим или хотя бы иметь в своем составе постоянный исполнительный комитет. Если он не является постоянно действующим, его независимость должна быть гарантирована установлением фиксированных сроков пребывания его членов на своих должностях и их правом вернуться на свою предыдущую работу.

Прозрачность в работе избирательной администрации значительным образом повышается, когда все ее заседания проводятся в открытом режиме, способствуя тем самым повышению доверия общества к работе системы. В качестве альтернативы органы избирательной администрации должны публиковать свои решения сразу после их принятия и выступать с регулярными и своевременными брифингами для представителей СМИ.

Избирательная администрация пользуется наибольшим доверием общественности, когда ее деятельность ведется на основе консенсуса и коллегиальности. Все заседания должны своевременно анонсироваться, все соответствующие документы должны быть своевременно предоставлены всем членам комиссии с учетом времени, необходимого для достаточного ознакомления с ними до начала заседания. Там также должен быть указан протокол каждого заседания.

В обстановки недостатка прозрачности представители МНВ, и в особенности специалист по выборам, должны посещать все заседания, которые проводятся в центральной избирательной администрации, а ДСН должны посещать заседания в избирательных органах на региональном и местном уровнях. Внутренние наблюдатели также должны иметь возможность посещать заседания в избирательной комиссии и следить за ее текущей работой.

ДРУГИЕ ОРГАНЫ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ И ПРОВЕДЕНИЕМ ВЫБОРОВ: Помимо избирательных комиссий в подготовке и проведении выборов могут быть задействованы различные правительственные министерства и представители местных и региональных властей, которые будут заниматься выполнением административных и организационных вопросов. Они могут нести ответственность за подготовку и распространение списков избирателей, бюллетеней, избирательных урн, кабинок для голосования, официальных печатей и других необходимых материалов, а также могут заниматься организацией их хранения, распространения и обеспечения их сохранности. Представители местных властей зачастую должны предоставлять помещения для организации в них избирательных участков.

Все органы, занимающиеся подготовкой к выборам, должны выполнять свои обязанности с учетом принципов прозрачности и подотчетности. Наблюдатели должны быть проинформированы о роли различных министерств и местных властей в организации избирательного процесса и о том, в какой степени их деятельность влияет на эффективность организации и проведения выборов.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Избирательные комиссии, которые не пользуются большим доверием со стороны заинтересованных в выборах лиц;
- Комиссии, которые испытывают политическое давление или не обладают достаточной независимостью от исполнительной власти;
- Комиссии, в которых наблюдается тенденция к принятию решений в результате голосования по политическим соображениям вместо достижения широкого согласия;
- Комиссии, которые проводят свои заседания в закрытом режиме или не публикуют полностью свои решения;
- Любые трудности, с которыми столкнулись основные заинтересованные лица при попытке войти в состав комиссии;
- Изменения среди членов комиссии, произошедшие в последнюю минуту, или необоснованные отзывы членов; и
- Недостаток эффективного координирования деятельности избирательной комиссии и региональных и местных властей, ответственных за оказание содействия при проведении выборов.

Б. Ресурсы

МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: Вне зависимости от особенностей национальной системы по финансированию различных избирательных процессов, избирательная администрация должна быть обеспечена средствами из государственного или муниципального бюджета прозрачным путем и в достаточном для выполнения ее обязанностей объеме. Независимость избирательной системы может быть повышена, если она располагает собственным утвержденным бюджетом, вместо средств, выделяемых при помощи внеплановых бюджетных процедур.

Наблюдатели должны установить, имеет ли избирательная администрация адекватное представление о необходимых ресурсах для проведения эффективного избирательного процесса и обладает ли она достаточными для этого средствами. Имеются в виду в том числе денежные средства для совершения выплат членам избирательных комиссий, обеспечение достаточного количества подходящих помещений для организации в них избирательных участков, оборудование для избирательных участков (бюллетени, урны для голосования, снабженные средствами защиты, соответствующие кабинки для голосования), а также обеспечение средствами связи и проведение компьютеризации.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ: Для проведения эффективных выборов необходимы адекватные человеческие ресурсы и специальные знания. Наблюдатели должны оценить, было ли обеспечено достаточное количество сотрудников в избирательных комиссиях, были ли предоставлены этим сотрудникам четкие инструкции и руководства, и знакомы ли они с теми обязанностями, которые они должны осуществлять в день выборов.

Наблюдатели должны оценить, прошли ли члены избирательной комиссии всех уровней избирательной администрации (в том числе и члены, выдвинутые политическими партиями) стандартную подготовку. По мере возможностей, ДСН должны наблюдать за процессом подготовки сотрудников в избирательных комиссиях на региональном и местном уровнях.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Избирательные комиссии не имеют утвержденного бюджета;
- Недостаток ясности в том, национальные или местные власти несут ответственность за предоставление различного рода финансирования или оказание содействия;
- Недостаток финансирования для проведения внеплановых выборов;
- Оборудование для голосования, не соответствующее требованиям;
- Избирательные участки располагаются в помещениях, размеры которых слишком малы или которые недоступны людям с ограниченными физическими способностями;
- Неопытные сотрудники на избирательных участках;
- Отсутствие четких инструкций по процедурам голосования;
- Сотрудники избирательных участков были назначены слишком поздно, чтобы пройти соответствующую подготовку.

В. Регистрация кандидатов и политических партий

Избирательная администрация, как правило, является ответственной за проведение регистрации кандидатов на выборах. Праву быть кандидатом присущи те же самые общие принципы, что и праву голосовать. Все политические силы и движения должны иметь возможность свободно и на равных условиях определить и выдвинуть кандидатов. Произвольные или дискриминирующие практики, целью которых является снятие определенных кандидатов или политических сил или подрыв доверия к ним, противоречат обязательствам ОБСЕ.

Для выдвижения кандидатов не должно быть никаких ограничений на почве расы, пола, религии, политических связей, этнической принадлежности или экономического положения. Однако лучшие практики не исключают введения обоснованного квотирования или создания благоприятных условий для того, чтобы обеспечить более равное представительство женщин или меньшинств.

Существуют обоснованные ограничения, которые могут применяться по отношению к лицам, желающим выдвигаться в качестве кандидатов. К примеру, обоснованным может считаться отказ в выдвижении лицам, которые отбывают наказание за совершение тяжкого преступления. Однако лишение права быть кандидатом должно быть пропорционально совершенному преступлению и должно быть автоматически восстановлено по отбытии наказания по приговору. Другим примером ограничения является необходимость проживания в стране; в этой связи обоснованным является требование, что человек, выдвигающийся в качестве кандидата, должен быть резидентом в данной стране в течение определенного срока, прежде чем он сможет быть кандидатом на выборах. Другие ограничения могут относиться к необходимости продемонстрировать наличие минимальной поддержки среди избирателей или к необходимости достижения определенного возраста. Любые минимальные требования по владению языком не должны необоснованным образом препятствовать участию кандидатов; тести-

рование знания языка должно проводиться разумно, прозрачно, объективно и без дискриминации. Государственным служащим, военным или сотрудникам органов безопасности, а также судьям может быть обоснованно отказано в выдвижении на выборах, если они не откажутся от должностей, которые занимают до выборов.

Положения, касающиеся регистрации кандидатов, должны в равной степени применяться по отношению ко всем кандидатам и партиям. Регистрационные требования, предъявляемые к кандидатам и партиям, должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать каких-либо положений, которые могут стать причиной дискриминации, например таких, как чрезмерные залоговые взносы, наличие обязательной региональной поддержки или представительств партий в регионах или сбор неоправданно большого количества подписей в поддержку кандидата на регистрационных петициях.

В соответствии с принципом пропорциональности, партиям или кандидатам не должно быть отказано в выдвижении, кроме как по очень серьезным причинам. Им должна быть предоставлена возможность исправить все технические недостатки в их регистрационных заявках; кандидатуры не должны быть сняты, или кандидатам не должно быть отказано в регистрации по техническим причинам. Должно существовать право на подачу апелляции в суд по поводу отказа в регистрации партии или кандидата, и апелляции должны быть рассмотрены в разумные сроки до выборов.

Поскольку регистрация партий и кандидатов является основной частью любого избирательного процесса, которая оказывает прямое воздействие на состязательную природу и качество этого процесса, МНВ должна вести за ней наблюдение. Если МНВ начнет свою работу в стране уже после того, как все кандидаты или часть кандидатов прошли регистрацию, миссия все равно должна стараться оценить честность и эффективность регистрационного процесса посредством его обсуждения с представителями властей, представителями партий и с кандидатами, включая тех кандидатов, которым было отказано в регистрации.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Запрет регистрации, промедления в регистрации или снятие партий или кандидатов с регистрации;
- Ограничительная или дискриминирующая политика по отношению к формированию или деятельности политических партий и организаций гражданского общества;
- Выборочное применение закона в процессе регистрации партий или кандидатов;
- Требования о внесении чрезмерных избирательных залогов, обязательном представительстве в регионах или о сборе чрезмерного количества подписей в поддержку кандидатов;
- Излишние требования о владении языком;
- Снятие кандидатуры за нарушение административного кодекса или административных правил в прошлом;
- Снятие кандидатуры из-за технических проблем в регистрационных заявках;
- Необоснованные задержки или административные препятствия при регистрации политических партий.

Г. Регистрация избирателей

ОБЩИЕ КРИТЕРИИ ДЛЯ РЕГИСТРАЦИИ: Все граждане страны должны обладать правом голоса при условии, что они достигли необходимого возраста и не были признаны решением суда умственно неполноценными. Регистрация избирателей обеспечивает всем гражданам страны возможность воспользоваться этим правом в рамках системы, которая в то же время позволяет управлять выборами и препятствует многократному голосованию. Создание и пополнение точных избирательных списков на общенациональном уровне или списков избирателей на региональном и местном уровнях может быть одним из наиболее сложных элементов избирательного процесса. Оценка адекватности избирательных списков может оказаться сложной для наблюдателей.

Должны быть приняты крайне важные решения о том, голосуют ли избиратели только по месту своего постоянного проживания или имеют ли избиратели право голосовать по месту своего временного пребывания, или где-либо еще. Если допускается второй подход, то должна действовать система проверок, позволяющая предотвратить возможность повторного внесения избирателей в списки и в конечном итоге возможность повторного голосования.

Должны действовать четкие правовые положения по поводу метода регистрации, сроков регистрации, квалификации и дисквалификации в отношении гражданства, возраста и местожительства, временного отсутствия, средств, удостоверяющих личность (дающих право на голосование), регистрационных форм, формата списка избирателей, публикации предварительного варианта списка, возможности и права на ознакомление со списками избирателей, процедуры подачи жалоб и апелляций, публикации списка по окончании регистрации.

Для создания эффективной системы регистрации избирателей необходимо, чтобы население само проявляло активность и сообщало об изменениях в своем постоянном месте жительства и обо всех других имеющих значение аспектах своего гражданского положения. Процедуры и методы регистрации должны быть как можно проще и должны быть доступны избирателям. Списки избирателей (извлеченные из национального списка избирателей, где применимо) должны быть вывешены задолго до дня голосования, чтобы была возможность подать жалобу на ошибочные включения в список или исключения из него, а также на другие неточности. Списки избирателей не должны содержать личных данных избирателей помимо тех, которые необходимы для установления личности избирателя и подтверждения его права голоса, или же они должны тщательно охранять эти данные.

Наибольшая точность в процессе регистрации избирателей может быть достигнута при наличии постоянного, хорошо поддерживаемого и регулярно обновляемого центрального списка избирателей, действующего на территории всей страны. Единый полный список в электронном виде может помочь представителям властей при проверке регистрации отдельных граждан и избежать повторов, способствуя таким образом повышению достоверности избирательного регистра. Однако некоторые страны могут не обладать возможностью создать компьютеризированный список избирателей. В федеральных системах составлением списков избирателей на региональном и местном уровнях могут заниматься региональные и местные власти. В этой связи методы регистрации в разных странах могут быть разными, в зависимости от местных обстоятельств.

СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ: Страны разработали большое количество различных средств, используемых для регистрации избирателей. *Активная, или аффирмативная,* регистрационная система требует, чтобы избиратели сами сообщали о своем желании зарегистрироваться для участия в каждом выборах. В *пассивных* системах власти составляют списки избирателей автоматически на основе данных о месте жительства, регистрации граждан или на основании других данных. Оба типа систем являются приемлемыми при условии, что они обеспечивают составление полного, открытого и точного списка избирателей. В некоторых случаях могут использоваться обе системы регистрации избирателей. В некоторых государствах-участниках разрешена регистрация в день голосования посредством составления дополнительных списков избирателей, куда входят лица, чьи имена не были включены в основной список, но которые могут доказать свое право голосовать.

В некоторых странах представителям властей, которые занимаются пополнением списка избирателей, может быть поручено выписывать специальные сертификаты, в том числе и в день голосования, для того, чтобы дать возможность голосовать тем лицам, которые имеют на это право, но не были включены в местный список избирателей. Хотя этот подход дает избирателям более широкие возможности для участия в голосовании, такими системами также легко злоупотреблять. В случаях использования сертификатов наблюдатели должны тщательным образом оценить, как работает система.

В исключительных случаях формальной регистрации нет вообще, и тогда избирателям в день выборов на избирательных участках необходимо предоставить их удостоверения личности и доказать наличие права голоса. В таких случаях должны быть предприняты определенные меры для того, чтобы предотвратить многократное голосование, такие как пометки в документах, удостоверяющих личность избирателя, или использование несмываемых чернил для маркировки пальцев избирателей.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТОЧНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПИСКОВ: Национальный список избирателей (где используется) или региональные и местные списки требуют постоянного обновления для того, чтобы оставаться точными. Эмиграция и внутренняя миграция или перемещение могут вызвать значительные изменения состава населения в период между выборами. Трудность идентификации, регистрации и перерегистрации большого количества избирателей, которые изменили место жительства, предполагает серьезную техническую проработку. Избиратели должны быть вычеркнуты из списка по старому месту проживания и включены в список по новому месту жительства.

Должны быть приняты определенные меры для предотвращения многократной регистрации. Если избиратели получают специальные избирательные карточки, должны быть приняты меры для предотвращения появления копий и подделок этих карточек. Во всех странах должна действовать система, предусматривающая, изъятие из списков умерших избирателей и включение достигших возраста, дающего право голоса. Если женщины меняют свою фамилию при вступлении в брак или при разводе, необходимо обеспечить, чтобы в списки были внесены соответствующие изменения и женщины не потеряли свое право голоса. В идеале должны быть созданы условия для регистрации и голосования граждан, находящихся за рубежом.

Наблюдатели должны оценить эффективность процесса регистрации избирателей и определить, охватывает ли он всех, кто обладает правом голоса. В частности, они должны удостовериться, что при регистрации избирателей не действует никаких необоснованных ограничений. В число необоснованных ограничений входят такие, как ограничения на почве расы, пола, религии, этнической принадлежности, политических связей, языка, грамотности, имущества или возможности заплатить определенную плату за регистрацию. Среди обоснованных ограничений могут быть такие факторы, как место проживания, гражданство, пребывание в данный момент в местах лишения свободы по решению суда и признанная судом невменяемость.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Отсутствие центрального списка избирателей;
- Центральный список и/или списки на местах не доступны общественности или доступ к ним затруднен;
- Отсутствие четких правил прохождения регистрации или исправления ошибок в списках;
- Неэффективность процесса апелляции;
- Практика дискриминации;
- Отсутствие регистрации среди внутренних перемещенных лиц;
- Процесс регистрации, который не может быть легко доступен всем гражданам;
- Отсутствие обучения граждан правилам прохождения регистрации;
- Большое количество неточностей в списках;
- Списки содержат информацию, не являющуюся обязательной, например, указание этничности; и
- Право голоса не было возвращено автоматически после отбывания срока тюремного заключения по приговору.

Д. Бюллетень

ОФОРМЛЕНИЕ БЮЛЛЕТЕНЯ: Сложность или простота оформления бюллетеней прямо влияет на эффективность избирательного процесса. Оформление бюллетеня должно быть как можно более простым, чтобы избиратели могли без труда его понять и заполнить. Чрезмерно длинные или сложные бюллетени могут запутать избирателей и замедлить процессы голосования и подсчета голосов. В обществе, где используется несколько языков, должны быть бюллетени на языках основных меньшинств. В обществах с высоким уровнем безграмотности помогает использование рядом с именами кандидатов и партий легко узнаваемых символов. Порядок расположения имен кандидатов в бюллетене должен определяться при помощи жребия или другим честным способом.

СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ БЮЛЛЕТЕНЯ: Бюллетени и другие важные материалы, относящиеся к выборам, должны быть защищены и тщательно охраняться все время. Для того, чтобы оценить этот процесс, наблюдатели должны проследить, где и как печатались бюллетени, где и как они хранились и распространялись и в какой срок до выборов это было сделано. Заинтересованным сторонам должно быть предоставлено право наблюдать за печатанием бюллетеней, их распространением и хранением. В некоторых странах формы для "протоколов о результатах голосования" или другие материалы могут обладать такой же важностью, как и бюллетени, и в этой связи они также должны обладать средствами защиты и должны охраняться. Подотчетность

при транспортировке, передаче и хранении бюллетеней и других важных материалов, касающихся выборов, может быть повышена при помощи системы расписок.

В качестве дополнительных мер безопасности и защиты от мошенничества при процедуре голосования в некоторых странах бюллетени помещаются сначала в конверты, а затем опускаются в избирательные урны. В таких случаях очень важно понимать, что голосование может ассоциироваться с содержанием конвертов, а не с самим бюллетенем, в зависимости от того, какой тип бюллетеней используется.

В системе голосования могут быть приняты некоторые другие меры для повышения средств защиты бюллетеней и сохранения тайны голосования, например:

- Проставление печатей на бюллетенях с указанием, на каком избирательном участке они были выданы избирателям или перед тем, как они были опущены в избирательную урну;
- Наличие одного или нескольких представителей администрации избирательных участков, которые ставят свои подписи на чистых бюллетенях перед выдачей их избирателям;
- Использование пронумерованных корешков от бюллетеней для подсчета количества голосов в урне для бюллетеней;
- Использование штампа вместо ручек для заполнения бюллетеней;
- Использование бумаги высокой плотности при производстве бюллетеней, чтобы с обратной стороны не было видно, как заполнен бюллетень;
- Печатаение бюллетеней на бумаге с водяными знаками или другими средствами защиты, чтобы ограничить возможность их подделки.

ЭЛЕКТРОННЫЕ СИСТЕМЫ ГОЛОСОВАНИЯ “ПРЯМОЙ ЗАПИСИ” (DRE-ГОЛОСОВАНИЕ): Использование новых технологий голосования при помощи оборудования для DRE-голосования (электронного голосования, автоматического голосования) способно облегчить процедуру участия избирателей. Однако использование подобных новых технологий также может снизить прозрачность и подотчетность избирательного процесса. Более того, они могут повлиять на отношение к степени защищенности голосов, что может привести к изменению доверия избирателей ко всему процессу. Поэтому важно оценить, как оборудование для DRE-голосования (где оно используется) представляется общественности и окажет ли его введение непосредственное влияние на возможность вести наблюдение за процессом голосования по сравнению с голосованием традиционным способом. МНВ БДИПЧ должны тщательным образом изучать эти вопросы, где они актуальны.

Международные наблюдатели не сертифицируют системы электронного голосования. Однако они должны обладать доступом к полной информации о процессах их сертификации и независимого контролирования их работы в данной стране. МНВ должна уделять внимание таким вопросам, как критерии, которые используют представители избирательных органов при выборе системы электронного голосования, способ его представления общественности, в том числе обучение избирателей и пробное использование.

Следующие меры являются наиболее важными в повышении доверия избирателей к подобным новым технологиям:

- (i) Разрешение компетентным лицам, исследовательским институтам или организациям гражданского общества провести полномасштабные и независимые испытания

оборудования для электронного голосования с учетом разумных ограничений, относящихся только к законодательству о патентах или об авторском праве. Однако такие испытания не должны восприниматься как замена всеобъемлющих и открытых процедур сертификации;

- (ii) Введение правил, которые предотвращают возможные конфликты среди поставщиков;
- (iii) Средства, обеспечивающие постоянный письменный учет с возможностью проверки вручную, и серьезные меры для обеспечения бумажных записей, которые избиратели сами могут проверить;
- (iv) Введение четкого разделения ответственности среди поставщиков, служб, занимающихся сертификацией и администрациями избирательных комиссий с целью установления ответственности и принятия эффективных мер в случае возникновения проблем с оборудованием для электронного голосования.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Чрезмерно длинные или сложные бюллетени, которые могут запутать избирателей;
- Не соответствующие требованиям средства защиты или контроля на любой из стадий процессов производства или распространения бюллетеней;
- Распространение бюллетеней за пределами избирательных участков до выборов или в день голосования;
- Использование на избирательных участках процедур, которые угрожают сохранению тайны голосования; и
- Использование системы электронного голосования, лишенной средств для письменного учета, который избиратели сами могут проверить, или других средств для проверок вручную.

Е. Информирование избирателей

Для обеспечения того, чтобы участники избирательного процесса были в полной мере осведомлены о своих правах и обязанностях избирателей, может потребоваться принятие специальных мер по информированию и обучению избирателей. Эти меры также могут способствовать распространению сведений об избирательном процессе и возникновению интереса к нему, а также могут способствовать созданию благоприятной атмосферы для проведения открытых дебатов. Наблюдатели должны оценить уровень и эффективность информирования и обучения избирателей.

В процессе обучения избиратели должны быть поставлены в известность о том, когда, как и где необходимо зарегистрироваться для участия в голосовании и как можно проверить правильность регистрации. Они также должны быть проинформированы о том, когда, как и где можно голосовать в день выборов. Крайне важно, чтобы эти сведения были предоставлены избирателям своевременно, чтобы избиратели могли извлечь наибольшую пользу из этой информации. Усилия по проведению обучения избирателей и гражданского воспитания также могут быть сконцентрированы на тех возможностях выбора, которые существуют у избирателя, и на важности каждого из этих выборов в рамках действующей политической системы.

Доступ к информации должен быть свободен для всех избирателей. Хотя политические партии и гражданские организации могут внести свой вклад в процессы обучения избирателей и гражданского воспитания, обеспечение того, что избиратели получают объективную и беспристрастную информацию вовремя, является в основном обязанностью властей, в том числе избирательной администрации. СМИ, деятельность которых финансируется

общественностью или государством, также обладают особыми обязанностями, связанными с предоставлением избирателям достаточную и сбалансированную информацию о кандидатах и о существующих проблемах, чтобы избиратели могли сделать информированный выбор.

Специальные меры по обучению избирателей могут быть вполне обоснованно применены по отношению к тем сегментам населения, которые обычно мало участвуют в голосовании; в некоторых странах среди таких сегментов избирателей могут быть группы меньшинств, женщины или молодежь. Хорошей практикой также является проведение обучения избирателей не только на самом распространенном языке страны, но и на языках основных меньшинств.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Информация об избирательном процессе может быть получена слишком поздно;
- Информация, исходящая от центральных или местных властей, может быть предвзятой, например демонстрация бюллетеня, заполненного в пользу определенного кандидата;
- Некоторые категории избирателей могли не получить или не понять информацию;
- Изменения в избирательных процедурах могли не получить достаточной огласки;
- Избиратели, достигшие возраста, дающего права голоса, могли не знать о процедурах; и
- Избиратели, находящиеся за пределами страны, беженцы или перемещенные лица могли быть не осведомлены о необходимых процедурах.

7.3 Избирательная кампания

А. Политическая кампания

СВОБОДА ПРОВЕДЕНИЯ КАМПАНИИ: Согласно обязательствам ОБСЕ, законодательство и общественная политика должны гарантировать, что политические кампании проводятся в атмосфере свободы и честности, в которой административные действия, насилие или угрозы не создают препятствий для партий и кандидатов при свободном выражении их взглядов и распространении информации об их квалификации. Основные свободы, такие как право на свободу самовыражения, собраний и объединений, должны соблюдаться в течение всего предвыборного периода. Не должно действовать никаких произвольных или необоснованных ограничений на проведение кампаний, встреч или собраний. Если для проведения общественных собраний и демонстраций требуются специальные разрешения, они должны быть свободно и в равной степени предоставлены всем участникам состязательного процесса. Правительство несет ответственность за обеспечение соблюдения этих прав.

Особенно важно, чтобы при проведении кампаний не было случаев насилия или угроз. Не должно быть никакого вмешательства при проведении встреч во время кампании. Граждане не должны испытывать страха возмездия за участие в предвыборной кампании, например увольнения с работы. Никто не должен подвергаться принуждению со стороны властей; особое внимание по этому поводу следует уделить таким категориям избирателей, как студенты, солдаты или местные лидеры. Не должно быть никаких притеснений в отношении политической деятельности, таких как административное задержание или внезапные налоговые проверки.

Хотя обязанностью правительства является обеспечение атмосферы безопасности для ведения деятельности в рамках политических кампаний, соображения безопасности не должны подвергаться злоупотреблению и использоваться в качестве предлога для ограничения основных свобод. В течение всей кампании и во время голосования спецслужбы должны воздерживаться от угроз и предотвращать использование угроз другими. Угрозы со стороны сотрудников правоохранительных органов могут оказать особенно негативный эффект на избирателей и кандидатов. Хотя выявление угроз может оказаться сложным (в некоторых случаях их использование также трудно доказать), широкомасштабное применение угроз, в особенности со стороны правоохранительных органов, сразу становится очевидным.

В случаях нарушения прав кандидата или партии во время кампании или в случаях введения необоснованных ограничений на проведение кампании должны действовать оперативные и эффективные средства судебной защиты. Однако если во время кампании была произнесена полная ненависти или побуждающая к насилию речь, она должна быть подвергнута осуждению и нарушители должны быть привлечены к ответственности.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ: Несмотря на то, что основное внимание наблюдателей должно уделяться избирательному процессу, существует необходимость обладать знаниями политического контекста и проблем, свойственных конкретным выборам. Поэтому наблюдатели должны встречаться с кандидатами и партиями, следить за проводящимися собраниями и рассматривать материалы кампаний для понимания политических процессов и проблем, являющихся наиболее важными на выборах. Наблюдатели должны оценить, в какой мере население (в том числе женщины и группы меньшинств) принимает участие в политическом процессе, и должны стараться установить причины отсутствия активного участия. Помимо политических партий и кандидатов, полезными источниками информации о кампании могут быть неправительственные организации, местные группы наблюдателей, специалисты из исследовательской среды и представители СМИ.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Проявления насилия во время кампаний;
- Задержание кандидатов или активистов;
- Прерывание встреч или собраний во время проведения кампаний или наложение ограничений на их проведение, в том числе отказы в выдаче разрешений;
- Данные об угрозах или притеснениях;
- Исключение из политического процесса женщин или групп меньшинств;
- Систематические попытки снятия или повреждения предвыборных плакатов; и
- Размещение предвыборных материалов без ссылки на кандидатов или партии.

ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ: Финансирование кампаний должно проходить прозрачно; также должны действовать законодательные меры и четкие правила по финансированию кампаний. Они должны в равной степени применяться по отношению ко всем партиям и кандидатам. Хорошей практикой является требование раскрывать данные об использовании средств во время проведения кампании до выборов и после с указанием того, откуда поступили средства и как они были потрачены. Если власти могут предоставить средства на проведение кампаний, то это должно быть сделано на честных и равных условиях.

Ограничения на сбор и расходование средств не должны быть настолько строгими, чтобы кандидаты не имели возможности оплачивать основные услуги во время кампании, такие как выплаты заработной платы, оплата транспортных услуг, расходы на содержание офиса, приобретение места и времени в СМИ, печать и распространение материалов предвыборной кампании. Среди обоснованных ограничений могут быть, например, запрет на финансирование кампании из источников за рубежом, со стороны государственных корпораций или из анонимных источников.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ: Обязанностью правительства является обеспечение того, чтобы общественные и административные ресурсы не использовались в поддержку каких-либо конкретных кандидатов или партий. Например, правительственные офисные помещения, транспортные средства и телекоммуникационное оборудование не должны быть использованы для целей какой-либо партии, если всем участникам состязательного процесса не предоставлен равный доступ к ним. Если общественные здания или другие общественные помещения могут быть использованы для размещения избирательных штабов или для проведения встреч в рамках кампаний, то они должны быть доступны всем участникам на равных условиях.

В законе должно быть четко сказано, в какой мере государственные служащие или деятели государственного сектора могут принимать участие в предвыборной кампании. Как минимум, деятели государственного сектора должны четко отделять свои служебные обязанности от деятельности в рамках кампаний, в которых они могут принимать участие. Деятели государственного сектора не должны испытывать необходимость посещать предвыборные мероприятия или принуждаться голосовать за определенную партию или кандидата.

ВРЕМЯ В КАЧЕСТВЕ РЕСУРСА: Время также является важным ресурсом для проведения избирательной кампании. Все участники избирательного состязания должны обладать равным периодом времени для проведения кампании. Продолжительность кампании должна быть достаточной для того, чтобы участники могли эффективно организовать кампанию и ознакомить своих избирателей со своими программами. В законе должно быть четко оговорено, разрешается ли вести политическую деятельность вне срока официальной предвыборной кампании, и если разрешается, то до какой степени.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Нечеткие или двусмысленные правила финансирования предвыборных кампаний;
- Общественные средства на проведение кампании, которые не были получены вовремя;
- Слишком строгие для проведения эффективной кампании ограничения на сбор или расходование средств;
- Недостаток прозрачности при финансировании кампании или при расходовании средств;
- Несоразмерное использование общественных ресурсов должностными лицами, баллотирующимися на следующий срок;
- Ведение кампании государственными служащими или высокопоставленными военными;
- Слишком непродолжительный период ведения кампании, не позволяющий участникам сформировать и донести до избирателей их позиции; и
- Отсутствие точной даты начала предвыборной кампании и/или регистрация кандидатов в порядке очередности, в результате чего периоды ведения кампаний становятся неравными.

7.4 Средства массовой информации

СВОБОДА СМИ: Наличие свободных и независимых средств массовой информации является крайне необходимым для проведения подлинного и демократического избирательного процесса. Власти должны обеспечить возможность СМИ собирать и передавать информацию свободно, без угроз и препятствий, и гарантировать отсутствие цензуры по отношению к СМИ или кандидатам. Обязательства ОБСЕ, принятые всеми государствами-участниками, требуют предоставления беспрепятственного доступа к СМИ на основаниях, свободных от дискриминации, всем политическим группам и лицам, желающим участвовать в избирательном процессе.

СМИ в целом ответственны за предоставление достаточной и сбалансированной информации, чтобы избиратели имели возможность сделать информированный выбор. Если во время избирательной кампании допускается использование оплаченной политической рекламы в общественных или частных СМИ, ее стоимость и условия предоставления должны быть обоснованными и должны применяться в отношении всех кандидатов на равных условиях.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ/ОБЩЕСТВЕННЫЕ СМИ: Средства массовой информации, финансируемые государством, (или общественные СМИ) несут особую ответственность за предоставление сбалансированной и нейтральной информации о выборах и о состязающихся участниках. Все конкурирующие точки зрения должны сообщаться честно и на равных условиях. Хорошей практикой, по крайней мере для общественных СМИ, является предоставление бесплатного эфирного времени или места в печатных изданиях партиям или кандидатам. В то время как должностные лица могут обладать возможностями при обеспечении освещения своей деятельности в СМИ, не следует использовать эти средства для получения незаслуженных преимуществ, и элементы избирательной кампании не должны выдаваться за государственные проблемы.

ЧАСТНЫЕ СМИ: В зависимости от национальных правил и законов, частные СМИ не всегда обладают теми же обязанностями, что и общественные, в аспектах, касающихся нейтральности и сбалансированности освещения. Например, можно ожидать, что газета какой-либо политической партии будет использоваться в качестве платформы определенной партии; также не считается необоснованной поддержка определенного кандидата в редакторской политике какой-либо частной газеты. Тем не менее, МНВ проводит мониторинг как общественных, так и частных СМИ для оценки их влияния на ход кампании и определения того, получают ли избиратели из всех источников достаточную и сбалансированную информацию, чтобы принять информированное решение.

МОНИТОРИНГ СМИ: БДИПЧ использует специальную методику для проведения качественного и количественного анализа освещения избирательной кампании в СМИ. Специалист по СМИ занимается координацией работы аналитической группы, которая ведет мониторинг вещания основных телевизионных каналов и мониторинг основных газет и определяет количество времени и места, которые выделяются каждому участнику предвыборного состязания, а также учитывает, является ли это освещение позитивным, негативным или нейтральным. На основе этого анализа проводится оценка роли СМИ в избирательном процессе. МНВ также оценивает, дает ли закон о средствах массовой информации свободу СМИ во время проведения предвыборной кампании, обеспечивается ли защита этой свободы, как выполняют свои обязанности (и выполняют ли) органы, занимающиеся регулированием деятельности СМИ, рассматриваются ли жалобы честно и своевременно и принимаются ли затем все соответствующие меры.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Клевета на кандидатов или искажение предложений кандидата в СМИ;
- Неравное внимание по отношению к партиям или кандидатам со стороны общественных СМИ;
- Закрытие электронных или печатных СМИ;
- Угрозы в адрес СМИ или препятствование их деятельности;
- Задержание журналистов или препятствование их деятельности;
- Взыскание крупных денежных штрафов в результате исков против отдельных СМИ;
- Махинации со снабжением бумагой и типографской краской;
- Вмешательство в процесс распространения печатных СМИ;
- Необоснованно высокие расценки на размещение рекламы;
- Бесплатный эфир предоставляется только в нерейтинговое время; и
- Неэффективность действий органов, занимающихся регулированием деятельности СМИ, которая заключается в их неспособности принять соответствующие меры для разрешения ситуации.



8.

Наблюдение в день голосования



Ответственность за наблюдение за выборами в день голосования делится между сотрудниками миссии, ДСН и КСН. Однако среди них КСН выступают в роли основного ресурса миссии по наблюдению за избирательными процедурами и их оценке на избирательных участках и в избирательных комиссиях промежуточного уровня. В день выборов КСН размещены на территории всей страны в составе международных групп по два человека для ведения наблюдения за работой избирательных участков и центров подсчета голосов.

Наблюдение в день голосования представляет собой индивидуальный опыт, зависящий от места размещения и от ряда обстоятельств, с которыми каждая группа наблюдателей сталкивается на посещаемых избирательных участках. Некоторые наблюдатели могут столкнуться с серьезными проблемами, другие не найдут никаких нарушений, а третьи увидят смешанную картину. Используемая БДИПЧ методика наблюдения за выборами, дающая каждой группе наблюдателей возможность внести свой вклад, разработана для получения наиболее полной картины происходящего в день голосования. На всех посещаемых избирательных участках и во всех центрах подсчета голосов наблюдатели заполняют проверочные формы, которые дают полную информацию о процессах голосования и подсчета голосов, что в свою очередь позволяет миссии по наблюдению за выборами получить совокупное представление о происходящем на избирательных участках на территории всей страны и дает основания сделать выводы, основанные на опыте всех наблюдателей.

Таким образом, методика БДИПЧ по наблюдению за выборами позволяет проводить как количественный, так и качественный анализ. Заполнение проверочных форм на избирательных участках ложится в основу статистического анализа выполнения процедур дня голосования на территории всей страны. Хотя и существует стандартная форма, разработанная в виде проверочного листа для наблюдения на избирательных участках и центрах подсчета голосов, проверочные формы могут в значительной степени отличаться друг от друга, в зависимости от процедур, используемых в разных странах (см. образец проверочной формы в Приложении Б). Проверочные формы позволяют должным образом уделить внимание всем важным аспектам дня голосования и сообщить о них, они также помогают грамотно выделить наиболее важные тенденции. Специалист МНВ по статистике проводит качественный анализ результатов наблюдения.

Помимо заполнения проверочных форм, КСН должны поделиться своими значимыми наблюдениями или впечатлениями как в проверочных формах, так и при проведении устного дебрифинга. Иногда их просят подготовить отдельные письменные отчеты о конкретных инцидентах на выборах или о результатах их наблюдения. Взвешенные комментарии КСН могут быть особенно важными при определении, произошли ли какие-либо нарушения в день голосования и были ли они частью какой-либо распознаваемой тенденции по всей стране или в отдельных регионах. Крайне важно, чтобы КСН при заполнении проверочных форм уточняли о том, были ли они сами свидетелями нарушений, о которых они докладывают, или о нарушениях им рассказали другие лица, например доверенные лица, представители администрации избирательных участков или внутренние наблюдатели.

Наблюдатели должны демонстрировать высочайший уровень личного благоразумия и профессионализма в течение всего времени, пока они исполняют свои обязанности. Они должны помнить, что их пригласили вести наблюдение за национальным избирательным процессом в соответствующей принимающей стране и что при ведении наблюдения они представляют не себя лично, и не страну, от которой они выступают, а межправительственную организацию. В этой связи их поведение отразится на имидже ОБСЕ. Наблюдатели должны носить свои удостоверения и демонстрировать их по требованию.

Хотя наблюдатели должны воздерживаться от дачи рекомендаций или инструкций представителям избирательных властей, они могут привлечь их внимание к проблемам или нарушениям и проследить за тем, как будут действовать сами должностные лица по поводу каких-либо проблем. Наблюдатели должны записывать информацию обо всех нарушениях. Проверочные формы, которые есть у наблюдателей, и дебрифинги должны в конечном итоге выявить степень серьезности этих проблем.

8.1 Размещение

Сотрудники миссии и ДСН готовят план размещения КСН, согласно которому работа групп наблюдателей организуется таким образом, чтобы представление о происходящем в стране в день выборов было сбалансированным и чтобы избежать дублирования в работе групп наблюдателей. Для того, чтобы наблюдение за выборами было эффективным, необходим элемент внезапности при нанесении визитов на избирательные участки и в центры подсчета голосов; в этой связи планы размещения до самого размещения не придаются огласке.

План размещения охватывает как городские, так и сельские районы и создается с учетом всех особенностей, свойственных социальной структуре данной страны. Этот план также должен обеспечить посещение наблюдателями региональных избирательных комиссий. В случаях, когда голосование проводится в военных частях, в местах лишения свободы или в больницах, или при помощи передвижной избирательной урны, план размещения также должен учитывать эти особенные положения избирательных процедур.

Наблюдатели должны размещаться в группах по два человека. Разница в опыте наблюдателей, состоящих в паре, включающей граждан разных государств-участников ОБСЕ, дает более широкий и более сбалансированный взгляд на деятельность каждого избирательного участка. Каждая группа должна заполнить только одну проверочную форму на каждом избиратель-

ном участке; в этой связи, наблюдатели каждой группы должны согласиться об увиденном. При помощи этого требования дополнительно проверяется точность наблюдений каждой группы.

Как правило КСН размещаются в регионе, за который они несут ответственность, за день до голосования. Это проводится для того, чтобы у наблюдателей была возможность ознакомиться с регионом, в котором они будут вести наблюдение, и получить необходимую информацию на местном брифинге до дня голосования.

В зависимости от географических условий и ситуации на избирательных участках, группа наблюдателей может посетить примерно 10 избирательных участков в день голосования. Каждой группе КСН предоставляется специальный список избирательных участков, и наблюдатели сами определяют порядок, в котором они посещают избирательные участки. Однако у них может не хватить времени на то, чтобы посетить их все в течение дня. При посещении избирательных участков они должны проводить как минимум полчаса на каждом из них. Они могут вернуться на любой из избирательных участков, которые они уже однажды посетили, в особенности, если им кажется, что там могут быть проблемы, требующие пристального внимания. В таких случаях наблюдатели заполняют отдельную проверочную форму при каждом посещении. Наблюдатели должны помнить, что наблюдение за выборами – это не гонка за как можно большим количеством посещенных избирательных участков и что в равной мере преимуществом может являться посещение меньшего количества участков в течение более продолжительного времени наблюдения.

КСН должны работать в рамках плана размещения и должны соблюдать все требования о том, когда и как они должны представлять на рассмотрение заполненные формуляры и посещать брифинги. Неспособность посетить назначенные избирательные участки или посещение избирательных участков, которые не входят в их список, может привести к дублированию работы других наблюдателей и к нарушению сбалансированности общего для страны плана размещения наблюдателей. Неспособность представить заполненные формы на рассмотрение в положенный срок может привести к тому, что формы будут получены слишком поздно для того, чтобы содержащаяся в них информация была принята во внимание, когда МНВ занимается подготовкой предварительного заявления.

8.2 Деятельность на избирательном участке

Основной задачей наблюдения за выборами на избирательном участке является проверка, осуществляются ли процессы голосования и подсчета голосов правильно и в соответствии с правилами, касающимися выборов, обязательствами ОБСЕ и другими всеобщими принципами. Наблюдатели должны иметь в виду, что некоторые ошибки, допускаемые представителями избирательных комиссий, могут быть результатом неопытности и недостатком профессиональной подготовки, а не результатом умышленных действий, намеренных скомпрометировать честность процесса. С другой стороны, умышленные и систематические нарушения могут исказить результаты процесса, но в общем и целом отчеты КСН должны сразу же показывать наличие таких систематических нарушений.

В случае обнаружения нарушений наблюдатели должны привлечь к ним внимание представителей избирательных комиссий, но не должны при этом давать никаких рекомендаций или инструкций и не должны добиваться отмены решений избирательных властей. Однако

они должны наблюдать за тем, принимают ли какие-либо меры представители избирательных комиссий в связи с обнаруженными нарушениями и какие меры принимаются, и должны включить эту информацию в отчет о своих наблюдениях. В случае обнаружения серьезных нарушений, таких как вброс бюллетеней в урны для голосования или подделка протоколов о результатах голосования на любом уровне избирательной администрации, наблюдатели должны в установленном порядке сообщить о них ДСН, ответственным за данный регион размещения.

В случаях возникновения ситуаций силового воздействия или при появлении угроз применения силы КСН должны немедленно покинуть регион. Они не должны рисковать, навлекая на себя, своих переводчиков или водителей опасность. О подобных инцидентах также следует немедленно доложить ответственным за них ДСН.

Обычно наблюдатели прибывают на избирательный участок к открытию, чтобы провести наблюдение за процедурой открытия. При этом важно обратить внимание на то, открываются ли избирательные участки в установленное время, знакомы ли сотрудники избирательных участков со всеми процедурами, правильно ли начинается голосование на данном избирательном участке и соответствует ли оно установленным требованиям. Важно убедиться в том, что избирательные урны пусты в начале процесса голосования, что они соответствующим образом опечатаны и что избирательный участок имеет в своем распоряжении чистые бюллетени и другие необходимые материалы, за которые они в состоянии нести ответственность. КСН предоставляются специальные проверочные формы, где они должны оставить комментарии и описать свои впечатления о процедурах открытия избирательных участков.

А. Наблюдения за пределами избирательных участков и при входе на избирательные участки

Наблюдатели должны вести наблюдение за общей ситуацией за пределами и вокруг избирательного участка. При этом следует обратить внимание на следующие вопросы:

- Есть ли какие-либо признаки распространения предвыборных материалов или ведения предвыборной кампании на избирательном участке или поблизости?
- Окружают ли избирательные участки толпы людей? Если избиратели ждут за пределами избирательного участка, то соблюдают ли они порядок? Если люди на улице не являются избирателями, есть ли возможность установить, кто они?
- Есть ли какие-либо признаки применения угроз или нарушения порядка?
- Применяются ли к избирателям дополнительные стимулы, побуждающие их голосовать особым образом?
- Присутствуют ли сотрудники органов безопасности, и если да, то ведут ли они себя подобающим образом?
- Затруднен ли доступ к избирательным участкам? Может ли лицо с ограниченными способностями попасть на избирательный участок без посторонней помощи?

Посещая избирательные участки, наблюдатели должны распознавать, возникает ли какое-либо необычное напряжение на участке в связи с их приходом, самим их присутствием или в связи с другими причинами. Возможно, что именно эти первые минуты играют главную роль в формировании немедленного и верного впечатления о ситуации на участке. Тем не менее, для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, и наблюдателям

следует провести там столько времени, сколько нужно для получения верного впечатления о происходящем.

Б. Вопросы представителям администрации избирательных участков

Сразу по прибытии на избирательный участок КСН должны представиться главе избирательного участка как аккредитованные наблюдатели и кратко изложить суть своего визита. Если представители администрации участка возражают против их присутствия или против их действий, наблюдатели должны спокойно объяснить, что их пригласило правительство принимающей страны и что они получили официальную аккредитацию на ведение наблюдения. Однако наблюдатели не должны вступать в спор с представителями администрации участков и должны выполнять все инструкции, которые они получают от них. Если эти инструкции не позволяют КСН выполнять их обязанности, то эти обстоятельства должны быть подробно описаны в разделе *Комментарии* проверочной формы. Кроме того, КСН должны как можно скорее доложить об этом соответствующим ДСН.

По возможности наблюдатели должны разговаривать с несколькими представителями администрации избирательного участка, выполняющими обязанности разного рода, в особенности если они являются представителями разных политических партий. КСН могут счесть целесообразным задать некоторые вопросы представителям избирательных участков. Многие из этих вопросов будут включены в проверочные формы, которые заполняют наблюдатели. Некоторые другие вопросы в проверочные формы не попадут, но с их помощью КСН смогут получить более точную картину происходящего и лучшим образом понять избирательные процедуры. Среди возможных вопросов представителям администрации избирательных участков есть следующие:

- Как были отобраны сотрудники избирательных участков? Представляют ли они политические партии? Каким родом деятельности они обычно занимаются?
- Присутствуют ли все назначенные лица? Было ли кому-либо отказано в работе на избирательном участке?
- Как разделены обязанности персонала на избирательном участке, чтобы обеспечить наиболее эффективную и надежную работу с избирателями?
- Прошли ли сотрудники избирательного участка специальную подготовку?
- Когда были получены бюллетени и другие материалы для голосования и находились ли они под охраной до дня голосования?
- Сколько бюллетеней в начале поступило на данный избирательный участок?
- Есть ли в наличии достаточное количество бюллетеней и других материалов, необходимых для голосования?
- Каково общее количество избирателей в списке на данном избирательном участке, и сколько избирателей уже проголосовало? (Это должно дать наблюдателям представления о тенденциях, наблюдающихся в явке избирателей.)
- Существует ли дополнительный список избирателей, в который включены больные и лица преклонного возраста, которые будут голосовать на дому при помощи передвижной урны для голосования? Если да, то не является ли этот список необычно длинным?
- Было ли каким-либо избирателям отказано в голосовании из-за того, что их имен не было в списке на данном избирательном участке? Если у некоторых избирателей не было при себе необходимого удостоверения, то как решалась эта проблема?

- Имели ли место какие-либо беспорядки, нарушения или жалобы и как разрешались такие ситуации?

Наблюдателям также необходимо оценить, насколько хорошо подготовлены сотрудники избирательных участков и насколько хорошо они знакомы с избирательными процедурами. Они должны также оценить, насколько сотрудники в состоянии свободно разговаривать о своих обязанностях. Самое главное, наблюдатели должны обращать внимание на то, выполняют ли сотрудники свои обязанности беспристрастно.

В. Наблюдение за соблюдением процедур на избирательном участке

Помимо проведения бесед с сотрудниками избирательных участков, КСН должны внимательно наблюдать за соблюдением всех процедур на избирательном участке. При ведении наблюдения они должны руководствоваться предоставляемыми им проверочными формами, в которых содержатся наиболее важные для этих выборов вопросы. Однако КСН должны сами решать, существуют ли другие, не упомянутые в проверочных формах, проблемы или процедуры, которые могут вызвать обеспокоенность, и должны рассказать о них в разделе *Комментарии* на своих проверочных формах. Среди возможных проблем и процедур, которые могут вызвать обеспокоенность, есть следующие:

- Существуют ли признаки неорганизованности, например, необычно длинные очереди избирателей или слишком затяжные промедления?
- Присутствуют ли на избирательном участке материалы предвыборной кампании отдельных партий или ведется ли на участке агитационная деятельность?
- Предпринимаются ли какие-либо попытки склонить избирателей к голосованию определенным образом или оказывается ли какое-либо давление на избирателей? Есть ли какие-либо признаки запугивания?
- Присутствуют ли на избирательном участке полиция, силы безопасности или представители властей?
- Присутствуют ли на избирательном участке лица, не исполняющие каких-либо официальных функций?
- Присутствует ли кто-либо, помимо главы избирательного участка, кто занимается управлением процесса голосования или дает указания сотрудникам избирательного участка?
- Как проходит идентификация избирателей? Приносят ли они требуемые документы?
- Как фиксируется участие избирателей в голосовании, например, посредством вычеркивания имени проголосовавшего из избирательного списка, при помощи подписи на списке или путем проставления печатей на удостоверениях избирателей? Используются ли несмываемые чернила?
- Если избиратели оставляют свою подпись в избирательном списке, нет ли в этом списке подписей, которые кажутся одинаковыми?
- Отказывалось ли избирателям в голосовании из-за того, что их имен не было в избирательных списках?
- Отмечаются ли бюллетени какими-либо штампами, разными на всех избирательных участках, и/или ставятся ли на них подписи сотрудника/сотрудников избирательного участка?

- Выдавалось ли избирателям большее количество бюллетеней, чем положено? Есть ли какие-либо другие признаки многократного голосования?
- Есть ли какие-либо свидетельства вброса бюллетеней в избирательную урну?
- Создается ли впечатление, что избиратели понимают процесс голосования, или большое количество избирателей нуждается в оказании помощи? Достаточно ли понятны бюллетени и просты ли они в использовании?
- Гарантирует ли внутренняя планировка участка соблюдение тайны голосования?
- Позволяется ли избирателям входить в кабинки для голосования по нескольку человек?
- Заполняют ли какие-либо избиратели бюллетени за пределами кабинки для голосования?
- Созданы ли необходимые условия для голосования, которыми могли бы без посторонней помощи пользоваться лица с ограниченными физическими способностями?
- Предоставляется ли соответствующая помощь лицам, которые в ней нуждаются?
- Расположены ли кабинки для голосования в поле зрения сотрудников избирательного участка и наблюдателей?
- Опечатаны ли урны соответствующим образом?
- Соблюдаются ли все необходимые процедуры голосования должным и эффективным образом?

Г. Другие контакты на избирательном участке

Помимо переговоров с сотрудниками избирательных участков и ведения собственного независимого наблюдения КСН должны стараться поговорить с внутренними наблюдателями. Среди них могут быть наблюдатели от политических партий, представители кандидатов и гражданские наблюдатели, не аффилированные с какими-либо партиями. Внутренние наблюдатели, как аффилированные с партиями, так и независимые, должны иметь доступ на избирательные участки, в соответствии с принципами, изложенными в Копенгагенском документе 1990 года.

КСН должны обратить внимание, присутствуют ли внутренние наблюдатели на избирательных участках и могут ли они без препятствий и без затруднений выполнять свои обязанности при ведении наблюдения. По мере возможности, КСН должны беседовать с различными категориями лиц из каждой группы внутренних наблюдателей. Их замечания могут дать дополнительную информацию о ходе голосования на избирательном участке и о работе сотрудников соответствующей избирательной комиссии.

Несмотря на то, что информация, которой обладают местные структуры по ведению наблюдения за выборами, может оказаться очень полезной международным наблюдателям, крайне важно отметить, что миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами выполняют свою работу отдельно от всех местных организаций, занимающихся наблюдением. Во всех беседах КСН должны ясно разъяснить, что они не обладают полномочиями исправлять какие-либо нарушения и что они могут только доложить о жалобах в штаб-квартиру организации. КСН должны сообщить лицам, которые были свидетелями нарушений, что они (свидетели) имеют право воспользоваться местными официальными процедурами для подачи жалоб.

КСН также должны попытаться провести беседы с некоторыми избирателями, чтобы получить представление об их понимании происходящего и их доверии к избирательным процессам. Если, например, КСН кажется, что процедуры голосования могут ставить под сомнения тайну голосования, необходимо узнать, считают ли избиратели, что их голоса остаются в тайне?

Достаточно ли избиратели осведомлены о том, какой выбор они могут сделать, и знакомы ли они с процедурами голосования? Если избирателям выдается несколько различных бюллетеней или голосование проходит по новым процедурам, не запутало ли это избирателей? Если избирателю было отказано в голосовании, было ли это сделано по уважительным причинам? Однако КСН ни в коем случае не должны спрашивать у избирателей, за кого они голосовали и не должны задавать избирателям вопросы прямо на избирательном участке или в присутствии лиц, которые подходят к избирательному участку, чтобы проголосовать, т.к. это может быть неправильно понято.

При проведении всех бесед наблюдатели должны всегда иметь в виду, что некоторые люди могут пытаться манипулировать в своих целях и интересах информацией, которой они делятся с КСН. В этой связи наблюдатели всегда должны полагаться на свое здравомыслие при оценке важности получаемой информации. При составлении отчета КСН должны всегда разделять информацию, полученную в результате собственных наблюдений, от информации, которую они получили от других лиц. Если КСН используют в отчете информацию, полученную от других лиц, они всегда должны пытаться оценить, насколько эта информация, по их мнению, может быть достоверной.

Д. Особые процедуры голосования

Во многих странах приняты определенные меры для того, чтобы упростить процедуры голосования или сделать голосование доступным для лиц, которые по каким-либо причинам не имеют возможности прийти на избирательные участки. Среди особых процедур голосования могут быть такие, как использование передвижных урн для голосования лиц преклонного возраста или больных, голосование в больницах и тюрьмах, досрочное голосование, голосование по почте, голосование в посольствах и создание специальных условий для голосования военных.

Использование особых процедур голосования дает возможность голосовать лицам, которые иначе проголосовать не смогли бы вовсе. Однако без принятия соответствующих мер особые процедуры голосования могут намного труднее поддаваться контролю, и поэтому их использование может привести к появлению злоупотреблений. Обеспечение тайны голосования также может быть весьма проблематичным. В этой связи необходимо тщательным образом соизмерять преимущества, которые дают особые процедуры голосования, с реальными возможностями управлять ими соответствующим образом, обеспечивая защищенность голосов и прозрачность процедур, а также со степенью доверия ко всему избирательному процессу.

КСН могут получить специальные инструкции по наблюдению за отдельными видами особых процедур голосования при выполнении своих обязанностей. В этом случае они должны постараться оценить, в какой степени такое голосование поддается регулированию, обеспечено ли оно должной защитой и является ли оно достаточно прозрачным. Если составляется специальный список избирателей, которые голосуют на дому в связи с их преклонным возрастом или состоянием здоровья, не кажется ли количество имен в списке подозрительно большим? Было ли предоставлено солдатам, заключенным, пациентам больниц и другим избирателям, которые пользуются особыми процедурами голосования, достаточно предвыборных материалов, чтобы сделать информированный выбор?

ГОЛОСОВАНИЕ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ: Несмотря на то, что возможность военнослужащих голосовать совместно с гражданскими лицами дает избирательному процессу очевидные преимущества в области прозрачности и доверия, в некоторых странах все еще действует требование, чтобы военнослужащие голосовали в своих казармах или в военных частях. В таких случаях несколько КСН должны наблюдать за ходом голосования в вооруженных силах, поскольку солдаты зачастую бывают в большей степени подвержены запугиванию. Например, военнослужащие могут быть вынуждены голосовать в присутствии своих офицеров, и в некоторых случаях офицеры могут инструктировать военнослужащих о том, как голосовать.

ГОЛОСОВАНИЕ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ И В БОЛЬНИЦАХ: Если в больницах и тюрьмах или других местах лишения свободы создаются специальные условия для голосования, несколько наблюдателей должны быть направлены для наблюдения за голосованием в этих учреждениях. В некоторых странах отбывающие наказание по приговору лишены права голоса, но содержащиеся в заключении лица, которым еще не был вынесен приговор, сохраняют свое право голосовать. Пациенты больниц и заключенные также являются сегментом электората, который может быть в большей степени подвержен запугиванию.

ПЕРЕДВИЖНЫЕ УРНЫ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ: Многие страны позволяют голосование при помощи передвижных урн по запросу граждан, которые в силу их состояния здоровья или преклонного возраста или по каким-либо иным причинам не могут прийти на избирательный участок. Как правило, передвижные урны направляются избирателям в сопровождении как минимум двух сотрудников участковой избирательной комиссии, желательных представляющих интересы разных политических партий, где это возможно. Применение тех же средств контроля за передвижными урнами для голосования, что используются на избирательном участке, является невозможным. Избиратели, пользующиеся передвижными урнами, могут обнаружить, что тайна голосования обеспечена в меньшей степени, чем при голосовании в кабинке на избирательном участке. По возможности, некоторые КСН должны сопровождать передвижные избирательные урны и оценивать процесс голосования.

ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПОЧТЕ: Как правило, КСН не всегда обладают возможностью вести наблюдение за досрочным голосованием или голосованием по почте в странах, где эти способы голосования предусмотрены. Правда, наблюдатели могут постараться установить, за какое время до дня голосования были опечатаны бюллетени, полученные по почте. Кроме того, наблюдатели могут проследить за вскрытием и подсчетом этих бюллетеней и получить общее впечатление о процессе. В случае досрочного голосования, наблюдатели должны установить, как в протокол о результатах голосования на избирательном участке были внесены ежедневные записи о явке избирателей во время досрочного голосования.

ГОЛОСОВАНИЕ ЗА РУБЕЖОМ: Некоторые страны позволяют своим гражданам заполнять бюллетени в посольствах или на специально оборудованных избирательных участках за пределами страны. Как правило, только небольшая часть общего количества избирателей голосует таким образом. Специальные соглашения о том, чтобы КСН вели наблюдение за этим голосованием, достигаются только в исключительных случаях, например когда речь идет о голосовании большого количества перемещенных лиц.

8.3 Контакты со СМИ

Представители СМИ часто в день голосования обращаются к наблюдателям с просьбами прокомментировать ход выборов. Кодекс поведения наблюдателя не позволяет им давать какие-либо личные комментарии представителям СМИ о результатах своего наблюдения. Наблюдателям строго запрещается общаться со СМИ о сути их наблюдений или заключений. В случае, если наблюдатели обсуждают результаты своей работы с представителями СМИ, соответствующие страны, которые их направили, будут поставлены в известность, и их аккредитация на ведение наблюдения может быть немедленно отозвана.

Если к наблюдателю обращаются с вопросом представители СМИ, то он/она может дать только общую информацию о своей роли наблюдателя ОБСЕ, но не может обсуждать никакие важные проблемы или результаты своей работы. Наблюдатели также должны воздерживаться от сравнения текущих выборов с любыми другими выборами, за которыми они могли вести наблюдение в этой же стране или в других странах. Среди комментариев, которые наблюдатели могут давать представителям СМИ, могут быть следующие:

- Что любые замечания отдельных наблюдателей о своих впечатлениях от выборов или о результатах наблюдения являются неуместными, потому что каждый наблюдатель является свидетелем лишь небольшой части картины голосования во всей стране; в дальнейшем их отчеты складываются с отчетами других наблюдателей, что позволяет МНВ делать общие выводы о результатах наблюдения на основе большого количества отчетов наблюдателей;
- Что все государства-участники ОБСЕ обязались приглашать наблюдателей, признавая, что при ведении наблюдения повышается прозрачность выборов и появляется возможность повысить доверие общественности к избирательному процессу в целом;
- Общее количество МНВ БДИПЧ, которые ведут наблюдение, и количество государств-участников, направивших наблюдателей (эти данные, как правило, предоставляются на брифингах КСН);
- Сколько избирательных участков они собираются посетить;
- На следующий день после выборов в столице будет проведена пресс-конференция, на которой будут объявлены предварительные результаты наблюдения и которую могут посетить все представители СМИ.

Если представители СМИ настаивают на предоставлении информации или комментариев и после передачи им изложенных выше сведений, их следует направить к главе миссии. В соответствии с принципами БДИПЧ, только глава миссии или ответственные представители БДИПЧ могут давать какие-либо существенные комментарии представителям СМИ. В случае если наблюдатели дают СМИ общие комментарии, то они должны записать, с кем они провели беседу и какие средства массовой информации представляют эти лица.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Акты насилия или нарушения порядка;
- Угрозы в адрес избирателей;
- Неразбериха или отсутствие организованности на избирательном участке;
- Присутствие на избирательном участке лиц, не исполняющих официальных функций;
- Присутствие представителей правоохранительных органов в форме или представителей местных властей непосредственно в местах проведения голосования на избирательных участках или поблизости от них;
- Другие неподобающие действия представителей правоохранительных органов или органов безопасности, как например, ведение записей или сообщение о явке избирателей или о результатах по телефону;
- Ведение предвыборной агитации в период, когда это запрещено;
- Присутствие агитационных материалов на избирательных участках;
- Задержки при открытии избирательных участков;
- Неспособность сотрудников избирательных участков соблюдать установленные процедуры;
- Ограничение права заполнять бюллетени тех граждан, которые по закону обладают этим правом;
- Неспособность устанавливать личности голосующих;
- Неспособность обеспечить тайну голосования из-за использования несоответствующих требованиям кабинок для голосования, перегородок или освещения;
- Неточности в списках избирателей;
- Голосование группами (семьями);
- Голосование доверенными лицами (если это не оговорено специальным образом в законе);
- Многократное голосование;
- Вброс бюллетеней в избирательные урны;
- Использование открытых кабинок для голосования;
- Использование неопечатанной урны для бюллетеней;
- Наличие бюллетеней с заранее нанесенными пометками;
- Неконтролируемое использование передвижных урн для голосования;
- Отсутствие необходимых материалов для голосования;
- Существенные промедления в управлении процессом голосования;
- Несоответствующая установленным правилам деятельность политических партий или представителей кандидатов; и
- Вмешательства в работу избирательных комиссий или наблюдателей.



9.

Наблюдение за подсчетом ГОЛОСОВ



Подсчет голосов является важной стадией избирательного процесса, которая нуждается в тщательном контроле и всестороннем наблюдении. КСН должны вести наблюдение за этим процессом, как только голосование подойдет к концу и начнется подсчет голосов. Как правило, подсчет голосов проводится на избирательных участках¹⁷; КСН должны выбрать один из вверенных им участков, чтобы наблюдать за процедурами закрытия участка, а потом остаться там, чтобы проследить за подсчетом голосов. В некоторых случаях КСН может быть поручено проследить за подсчетом голосов на каком-либо конкретном избирательном участке. КСН предоставляются специальные проверочные формы, которые они должны заполнить. В этих формах содержатся некоторые вопросы, касающиеся процедур закрытия избирательного участка и подсчета голосов.

Наблюдение за подсчетом голосов позволяет определить, точно ли подсчитываются бюллетени, отражая выбор, сделанный избирателями. Опыт показывает, что фальсификации результатов выборов чаще случаются во время подсчета голосов и сведения результатов, чем во время самого голосования. В этой связи КСН должны быть наиболее внимательны во время подсчета голосов и сведения результатов голосования.

Как правило, закрытие избирательных участков и подсчет голосов проводятся с использованием детально прописанных, специальных процедур. Подсчет голосов обычно начинается с запечатывания прорези для опускания бюллетеней в урну, как только завершается процесс голосования; прорезь остается запечатанной в течение всего того времени, пока сотрудники избирательного участка заполняют отчетность по использованию бюллетеней и других материалов для голосования и проверяют, соответствует ли количество бюллетеней, выданных избирателям, количеству избирателей, которые значатся в их записях как проголосовавшие. Эти данные должны быть запечатаны отдельно. Неиспользованные бюллетени часто признаются недействительными перед открытием урны с бюллетенями. Затем открывают урну с бюллетенями и считают бюллетени в соответствии с установленными процедурами.

¹⁷ В большинстве стран подсчет голосов проводится на отдельных избирательных участках. Если бюллетени не подсчитываются на избирательном участке, а перевозятся в места централизованного подсчета, то могут возникнуть дополнительные проблемы, связанные с вопросами открытости и контролем. Группа наблюдателей должна сопровождать урны с бюллетенями при их транспортировке в центры подсчета голосов и оценивать соблюдение процедур для обеспечения защищенности бюллетеней и предотвращения фальсификаций, пока бюллетени находятся в пути.

Однако если на избирательном участке голосование также проходило с использованием передвижной урны, подсчет голосов должен начинаться только после того, как будет по отдельности определено количество бюллетеней в передвижной урне для голосования и количество бюллетеней в стационарных урнах. После того, как были произведены эти подсчеты, бюллетени из передвижной урны должны быть перемешаны с остальными заполненными бюллетенями, и только после этого должен начаться процесс подсчета голосов. Эти меры предосторожности необходимы для того, чтобы не допустить нарушение тайны голосов из передвижной урны.

Результаты голосования должны быть обнародованы на уровне избирательного участка. Хорошей практикой является вывешивание результатов снаружи каждого избирательного участка. Прозрачность и честность процесса повышаются, если все партии и представители кандидатов получают официальные копии протоколов о результатах голосования на избирательном участке и получают возможность подписать протоколы или официально выразить свои возражения. Внутренние наблюдатели, не представляющие какие-либо партии, и международные наблюдатели также должны иметь возможность получить копии результатов голосования на избирательном участке. Если наблюдателям предоставляется официальный протокол или его копия, то они должны быть соответствующим образом направлены сотрудникам миссии вместе с заполненными наблюдателями проверочными формами о ходе подсчета голосов. Если получить официальный протокол о результатах голосования не удастся, КСН все равно должны точно указать окончательные результаты голосования на избирательном участке, где они наблюдали за подсчетом голосов.

9.1 Проблемы при подсчете голосов

КСН должны следить за тем, как выполняются следующие процедуры. Весьма вероятно, что вопросы, касающиеся этих проблем, будут включены в проверочные формы, которые КСН должны заполнить.

- Проводится ли подсчет голосов сотрудниками избирательного участка или в этом процессе принимают участие другие лица?
- Создается ли впечатление, что сотрудники избирательного участка понимают необходимые процедуры и соблюдают их?
- Проводится ли подсчет бюллетеней в спокойной обстановке и обеспечивается ли сохранность бюллетеней?
- Проводится ли подсчет бюллетеней в открытой обстановке и созданы ли необходимые условия для внутренних наблюдателей?
- Соответствует ли количество избирателей, отмеченных как проголосовавших, количеству заполненных бюллетеней?
- Сохраняются ли, уничтожаются или аннулируются неиспользованные бюллетени после подсчета?
- Используется ли единая процедура для определения недействительных бюллетеней? Отделяются ли недействительные бюллетени соответствующим образом и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра?
- Содержат ли бюллетени какие-либо необычные отметки, которые могут нарушить тайну голосования?
- Не кажется ли количество недействительных бюллетеней необычно большим?

- Проводится ли подсчет голосов с соблюдением принципа, что бюллетень является действительным, если на нем ясно выражена воля избирателя?
- Разделяются ли голоса, поданные за каждую партию или кандидата, соответствующим образом и проводится ли их подсчет по отдельности?
- Разрешаются ли споры и жалобы во время подсчета соответствующим образом?
- Правильно ли заполнены все формы о результатах голосования по окончании подсчета и подписаны ли они всеми ответственными лицами?
- Имели ли внутренние наблюдатели и представители партий возможность получить официальные копии протоколов о результатах голосования на данном избирательном участке?
- Были ли результаты представлены на всеобщее обозрение на избирательном участке?
- Были ли замечены какие-либо неуместные действия представителей правоохранительных органов и/или органов безопасности, такие как ведение записей или сообщение данных или результатов голосования по телефону?
- Были ли ответственные лица на избирательном участке согласны с процедурами подсчета голосов и результатами голосования, и какие действия были предприняты в случаях возникновения разногласий?

9.2 Сведение результатов

В конце концов приходит черед оценки точности сведения результатов голосования. После подсчета всех бюллетеней результаты голосования на каждом избирательном участке, как правило, направляются в региональные избирательные комиссии, где производится сведение результатов по всему региону и передача данных на национальный уровень. Сведение результатов является еще одной стадией избирательного процесса, которая требует внимания наблюдателей. КСН часто просят сопровождать официальные результаты голосования и другие материалы при их транспортировке с избирательного участка в центр сведения результатов и затем наблюдать за тем, чтобы результаты голосования на избирательном участке были соответствующим образом включены в общие результаты. КСН должны проследить за тем, является ли процесс транспортировки бюллетеней и других материалов для голосования прямым, открытым и обеспечивающим их сохранность (т.е. позволяет ли КСН и другим лицам сопровождать результаты во время транспортировки).

В других случаях выделяются специальные группы КСН, которые ведут наблюдение за процедурами в центре сведения результатов. При ведении наблюдения на каждом уровне процесса сведения результатов наблюдатели должны отследить путь результатов голосования от одного избирательного участка до общенационального уровня в качестве выборочной проверки правильности управления процессом сведения результатов. Для выполнения этой цели работа МНВ может быть организована посменно, или для этого будут выделены специальные группы наблюдателей. Если КСН будут организованы в специальные группы для наблюдения за процессом сведения результатов голосования, то им будут выданы особые инструкции по ведению наблюдения.

В некоторых случаях избирательные власти могут передавать предварительные результаты голосования при помощи компьютерных сетей. Для обеспечения прозрачности процесса сведения результатов наблюдатели должны ознакомиться с техническими процедурами, которые

должны быть соблюдены. Если в состав миссии по наблюдению за выборами входят соответствующие эксперты, она может запросить доступ к программному обеспечению для того, чтобы оценить его работу. Кроме того, в таких случаях наблюдатели должны вести наблюдение за процессом и по возможности получать копии распечаток с печатями и подписями соответствующих представителей властей по мере того, как посылается информация.

Процесс сведения результатов должен быть контролируемым и прозрачным на всех уровнях управления выборами. Для повышения доверия к избирательному процессу и для повышения его прозрачности результаты всех этапов сведения результатов должны предаваться огласке без замедлений на каждой стадии процесса сведения результатов. Результаты, полученные с отдельного избирательного участка представляют собой выборку результатов, которая в дальнейшем может быть сверена с результатами на окружном и региональном уровнях, а затем может быть сверена по отдельности с общими опубликованными результатами. Обычно этими вопросами занимаются сотрудники миссии.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Вброс бюллетеней в избирательные урны;
- Подмена избирательных урн;
- Добавление заполненных бюллетеней после открытия урны;
- Не соответствующие установленному порядку процедуры подсчета голосов;
- Вмешательство в процесс подсчета со стороны посторонних лиц, например, представителей местных властей, сотрудников органов безопасности в форме или в гражданской одежде или других неустановленных лиц;
- Недостаточное количество сотрудников, ведущих подсчет, или контролирующих;
- Исключение сотрудников избирательного участка или наблюдателей;
- Произвол или непоследовательность в признании заполненных бюллетеней недействительными;
- Утрата бюллетеней или урн для голосования;
- Нечестный подсчет или передача недостоверных результатов;
- Хранение неиспользованных бюллетеней без обеспечения их защиты;
- Протоколы о результатах голосования на избирательном участке заполняются не на избирательном участке;
- Протоколы о результатах голосования на избирательном участке заполняются карандашом, а не ручкой;
- Неспособность вывесить официальные результаты голосования на избирательном участке;
- Отказ предоставить официальные копии результатов голосования представителям кандидатов или наблюдателям;
- Транспортировка материалов о голосовании в центры сведения результатов без обеспечения мер для их сохранности;
- Фальсификация протоколов о результатах или их подмена; и
- Недостаток прозрачности в работе центров по сведению результатов или использование не отвечающих требованиям процедур.

10.

Отчеты, дебрифинги и заявления



10.1 Отчеты КСН

На протяжении всего дня выборов и ночи после выборов КСН докладывают о развитии событий путем заполнения проверочных форм на каждом избирательном участке. Заполненные формы необходимо возвращать в специально предназначенные пункты сбора в течение дня голосования или отправлять по факсу в штаб-квартиру МНВ, в соответствии со специальными инструкциями, которые предоставляют сотрудники миссии. КСН должны придерживаться установленного графика, чтобы их отчеты были обработаны вовремя для включения в заявление миссии о предварительных выводах.

Помимо отправления проверочных форм, КСН должны сообщать ДСН обо всех важных проблемах или серьезных нарушениях на выборах, таких как инциденты применения силы, вброс бюллетеней и другие виды махинаций на выборах, или отказ в допуске наблюдателей на избирательные участки. ДСН незамедлительно передадут эту информацию сотрудникам миссии. На некоторых выборах КСН просят встречаться лично с ДСН в день голосования.

Как правило, КСН должны принимать участие в дебрифингах. Обычно дебрифинги организует каждая группа ДСН на региональном уровне. Из-за того, что времени на сбор информации для подготовки заявления миссии остается очень мало, дебрифинги чаще всего проводятся рано утром на следующий день после выборов. Несмотря на то, что КСН отслеживали процессы подсчета голосов и сведения результатов поздно ночью, участие в дебрифингах дает всем наблюдателям возможность поделиться результатами своих наблюдений за избирательным процессом и сравнить их. Результаты их наблюдений будут полезны при составлении заключений миссии о том, как проводился избирательный процесс с учетом его соответствия обязательствам ОБСЕ. Дебрифинги проводятся в закрытом для прессы и широкой общественности режиме.

10.2 Действия сотрудников миссии

Деятельность сотрудников миссии должна быть организована таким образом, чтобы у них была возможность оказывать помощь наблюдателям и принимать и обрабатывать отчеты КСН в течение дня голосования и в ночь после выборов. Для обеспечения присутствия на рабочем месте достаточного количества соответствующего персонала в течение всего дня и ночи должен быть разработан график. При этом необходимо уделить внимание следующим аспектам:

- Подразделение по статистике должно иметь в своем распоряжении достаточное количество сотрудников и необходимое оборудование для того, чтобы оперативно обрабатывать все проверочные формы, поступающие от КСН (предварительный статистический отчет должен быть готов к раннему утру на следующий день после выборов);
- Несколько сотрудникам миссии должно быть поручено прочитать все комментарии на проверочных формах КСН и подготовить краткое описание основных тенденций и главных событий к раннему утру на следующий день после выборов;
- Координатор ДСН или другой сотрудник миссии, которому было поручено поддерживать связь с ДСН, должны оставаться при исполнении служебных обязанностей все время в течение дня голосования и ночи после выборов. К раннему утру на следующий день после выборов координатор ДСН должен подготовить краткий отчет об основных тенденциях и любых проблемах, о которых докладывали ДСН;
- Подразделение по мониторингу СМИ должно располагать достаточным количеством сотрудников все время в течение дня выборов и ночи после выборов для обеспечения того, чтобы миссия по наблюдению за выборами была осведомлена обо всех важных событиях или тенденциях, о которых сообщают СМИ. Группа по ведению мониторинга должна быть готова доложить обо всех заслуживающих внимания событиях к раннему утру на следующий день после выборов;
- В ночь после выборов специалист по выборам должен провести необходимое количество времени, отслеживая деятельность центральной избирательной комиссии, и должен доложить о развитии событий рано утром на следующий день после выборов;
- Телефонный оператор миссии и секретарь в приемной должны получить инструкции о том, куда направлять запросы и как обращаться с информацией и жалобами, и должны оставаться при исполнении своих обязанностей в течение всего времени;
- С момента открытия избирательных участков и до публикации предварительного заявления дежурный сотрудник миссии должен записывать все жалобы, поступающие в МНВ;
- У сотрудников миссии должны быть всегда наготове машина, водитель и переводчик на случай возникновения непредвиденных обстоятельств;
- С целью обеспечения незамедлительного реагирования на сообщения о проблемах или серьезных нарушениях миссия должна рассмотреть возможность выделения дополнительных групп наблюдателей для работы в день выборов и ночь после выборов. В состав дополнительных групп наблюдателей могут входить сотрудники миссии, которым не было дано иных поручений, вместе с водителями и переводчиками.

10.3 Заявление о предварительных выводах проведенного наблюдения

Обычно миссия по наблюдению за выборами выступает со своим заявлением о предварительных выводах на пресс-конференции, которая проводится во второй половине дня на следующий день после выборов. Заявление готовится на основе результатов всей предварительной работы МНВ, включая результаты долгосрочного наблюдения и анализа, а также отчеты о ходе голосования, поступившие от КСН; этот подход отражает тот факт, что выборы являются долгим процессом, а не однодневным мероприятием.

В заключении кратко изложены выводы миссии о законодательной базе, избирательной администрации, предвыборной кампании в СМИ, а также впечатления миссии о процессах голосования и подсчета голосов в день выборов. В заявлении приводится предварительная оценка степени соблюдения обязательств ОБСЕ и других всеобщих принципов и определяется, насколько эффективно применялось национальное законодательство о выборах и действующие правила.

Заявление называется *предварительным*, потому что оно публикуется до завершения всего избирательного процесса. В некоторых случаях процессы подсчета голосов и сведения результатов могут быть не закончены на момент публикации заявления. Почти во всех случаях заявление миссии публикуется до объявления официальных и окончательных результатов выборов и до разрешения жалоб и апелляций, касающихся событий в день голосования. Иногда до публикации итогового отчета у БДИПЧ появляется необходимость опубликовать последующее заявление по поводу развития событий после выборов.

Как правило, рекомендации приводятся в итоговом отчете БДИПЧ. В случае проведения второго тура выборов или возникновения особых обстоятельств публикация рекомендаций в предварительном заявлении может способствовать улучшению процесса на оставшихся стадиях.



11.

Наблюдение в период после выборов



Как было сказано ранее, мандат БДИПЧ распространяется на ведение наблюдения в период до выборов, в день выборов и после, признавая тот факт, что выборы представляют собой долгосрочный процесс, а не однодневное мероприятие. В зависимости от обстоятельств, большинство избирательных процедур фактически завершается на следующий день после выборов, хотя некоторые проблемы могут оставаться неразрешенными. В этой связи решение о том, как вести наблюдение за развитием событий в период после выборов в большой степени будет зависеть от особых обстоятельств и условий.

Кроме того, во многих странах избирательный процесс является двухступенчатым, при котором второй тур голосования проводится через одну или две недели (или даже позже) после первого тура выборов, если ни один из кандидатов в первом туре не получает установленное законом количество голосов. В таких случаях МНВ должна заранее учесть, будет ли она наблюдать за вторым туром, и разработать план о том, как вести наблюдение во втором туре.

11.1 Объявление результатов

Мандат ОБСЕ по наблюдению за выборами включает проведение оценки, в какой степени ход избирательного процесса соответствовал обязательствам ОБСЕ. ОБСЕ не подтверждает и не признает действительными или недействительными результаты выборов. Поскольку МНВ БДИПЧ не связана с какой-либо партией, она никогда не комментирует политические последствия результатов выборов. Интерес МНВ к результатам выборов ограничивается только тем, в какой степени они были переданы точно, честно и оперативно.

Предварительное заявление миссии по наблюдению за выборами почти всегда публикуется до объявления официальных результатов выборов, а в некоторых случаях даже до объявления предварительных результатов. Тем не менее, объявление окончательных результатов выборов несомненно является важной частью любого избирательного процесса, и миссия по наблюдению за выборами должна следить за ним в той степени, в какой это возможно. Если результаты должны быть объявлены в течение нескольких дней после выборов, то часть сотрудников мис-

сии должна оставаться при исполнении своих обязанностей. Если же объявления окончательных результатов не ожидается в течение продолжительного времени после выборов, дальнейшее пребывание сотрудников миссии может быть затруднительным. Все замечания, касающиеся последних стадий избирательного процесса, включая объявление окончательных результатов выборов, должны быть включены в итоговый отчет МНВ.

Если некоторые важные элементы избирательного процесса все еще остаются незавершенными или если остаются неразрешенными некоторые проблемы, вызывающие обеспокоенность, то МНВ должна выделить хотя бы несколько сотрудников и ДСН для того, чтобы они остались в стране следить за развитием событий после выборов. Задачи группы продленного послевыборного наблюдения должны быть очень четко определены.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Необоснованная задержка при объявлении результатов;
- Недостаточный или неполный контроль за сведением окончательных результатов;
- Отказ в допуске наблюдателей к этому процессу;
- Отказ в допуске других уполномоченных лиц;
- Неспособность опубликовать результаты, подробные вплоть до уровней избирательных округов и участков; и
- Наличие несоответствий в данных о результатах голосования в день выборов и окончательными результатами на любом уровне управления избирательным процессом.

11.2 Процесс пересмотра и подачи жалоб после выборов

Жалобы и апелляции являются важным компонентом избирательного процесса и могут коснуться любого его элемента. Если к назначенной дате отбытия миссии из принимающей страны какие-либо важные жалобы все еще остаются неразрешенными, миссия должна рассмотреть, является ли возможным или целесообразным дальнейшее пребывание в стране специалиста по правовым вопросам или других наблюдателей для наблюдения за этими судебными разбирательствами или другими процедурами рассмотрения жалоб, касающихся выборов.

МНВ должна оценить важность апелляционных дел и учесть, насколько процесс рассмотрения апелляций в прошлом был эффективным и заслуживающим доверия, а также может ли присутствие наблюдателей благоприятным образом отразиться на реализации процесса. Например, если ожидается пересчет голосов, который может повлиять на общие результаты выборов, или если в Конституционном суде рассматривается важное дело, МНВ должна принять меры, чтобы наблюдатели миссии могли остаться и вести мониторинг за этими процессами.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Сложность процедур может препятствовать пониманию того, в какой орган следует подавать апелляции;
- Административные органы или органы правосудия могут отказать в принятии жалобы или могут вообще не принимать жалоб;
- Слишком сжатые сроки могут осложнить процедуру подачи жалоб;
- Жалобы могут быть признаны бесосновательными или могут не приниматься по техническим причинам;

- Компетентность судебного органа или органа, занимающегося рассмотрением апелляций, может быть недостаточной;
- Процесс вынесения решения может быть растянут на такой продолжительный срок, что оно теряет смысл;
- Государственные учреждения могут отказать в предоставлении доказательств;
- Избирательные комиссии могут отказать в проведении пересчета голосов;
- При судебных разбирательствах могут отсутствовать гарантии соблюдения всех надлежащих юридических процедур; и
- Решения суда могут быть не выполнены.

11.3 Вступление в силу результатов выборов

Последним элементом избирательного процесса является вступление в должность лиц, которые были избраны. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, кандидаты, набравшие необходимое количество голосов, должны в соответствующий срок вступить в должность и оставаться при исполнении своих обязанностей в течение всего времени, пока срок их пребывания у власти не истечет. Однако в большинстве стран до вступления в должность недавно избранных лиц должен пройти определенный промежуток времени после выборов. Это обстоятельство делает затруднительным присутствие МНВ в стране до полного завершения избирательного процесса. Тем не менее БДИПЧ продолжает следить за ходом избирательного процесса и в этот период. В случае возникновения каких-либо проблем в этой сфере, они будут отражены в итоговом отчете по наблюдению за выборами.

Проблемы, которые могут возникнуть:

- Лишение избранных кандидатов права вступить в должность;
- Неразбериха или путаница при определении лиц, которые по партийному списку должны получить места (например, когда действуют квоты для женщин и меньшинств);
- Замена избранных кандидатов политическими партиями до или после того, как они вступают в должность;
- Возможное досрочное прекращение полномочий избранных должностных лиц или соответствующим образом назначенных представителей избирательной администрации.



12.

Завершение работы миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами



При закрытии МНВ БДИПЧ необходимо решить некоторые технические и организационные вопросы. После дня голосования все КСН как можно скорее возвращаются в столицу принимающей страны для прохождения дебрифингов перед отъездом. Обычно КСН уезжают через день после выборов. ДСН должны оставаться в регионах своего назначения еще в течение нескольких дней после выборов, в зависимости от обстоятельств на местах, наблюдая за остальными элементами избирательного процесса, до своего возвращения в столицу для прохождения итоговых дебрифингов с сотрудниками миссии и последующего отъезда. Ответственные за логистику и финансовые вопросы должны оставаться в принимающей стране еще в течение двух-трех дней после отъезда остальных сотрудников миссии для решения всех административных и финансовых вопросов, связанных с закрытием миссии. Все важные документы МНВ должны быть записаны на компакт-диск и отосланы в офис БДИПЧ в Варшаве на хранение. Все важные документы, имеющиеся в наличии только в печатном виде, должны быть возвращены в БДИПЧ.



13.

Партнерство



Политика БДИПЧ предполагает тесное сотрудничество с другими группами международных наблюдателей из соответствующих правительственных и неправительственных организаций, в зависимости от степени эффективности их методики и подхода. Это позволяет БДИПЧ вести диалог с другими организациями и обсуждать соответствующие результаты их работы. Это также позволяет снизить вероятность того, что разные международные организации могут прийти к разным выводам об избирательном процессе.

13.1 Парламентские наблюдатели

Признавая ценность сотрудничества с парламентскими органами, занимающимися наблюдением за выборами, БДИПЧ придает особую важность сотрудничеству с Парламентской Ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентской Ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ)¹⁸, а также часто работает в сотрудничестве с наблюдателями от Европейского парламента. БДИПЧ разработало специальные процедуры для оказания содействия соответствующим парламентским органам и сотрудничества с ними. На практике содействие БДИПЧ выражается в проведении специальных брифингов для парламентских наблюдателей и в оказании организационной помощи при их размещении. В основной состав миссии БДИПЧ, как правило, входит ответственный за связи с членами парламентов, который занимается решением этих вопросов. Совместные усилия по наблюдению в день выборов производятся от имени соответствующих организаций и под эгидой международной миссии по наблюдению за выборами.

В рамках своего сотрудничества БДИПЧ и ПА ОБСЕ обмениваются информацией на протяжении всего избирательного процесса; БДИПЧ также часто предлагает ПА ОБСЕ сопровождать миссии БДИПЧ по оценке потребностей. Кроме того, Действующий председатель ОБСЕ может назначить одного из высокопоставленных представителей ПА ОБСЕ Специальным координатором, который будет вести краткосрочное наблюдение на конкретных выборах. Если назначается Специальный координатор, то по окончании выборов он выступает с предварительным заявлением, совместно с главой миссии БДИПЧ, главами других парламентских объединений и, в некоторых случаях, высокопоставленными представителями БДИПЧ.

¹⁸ При ведении наблюдения на выборах в муниципальные и региональные органы власти БДИПЧ зачастую сотрудничает с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

13.2 Миссии и институты ОБСЕ

Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами и миссии ОБСЕ, располагающиеся в соответствующей стране, (если таковые имеются) действуют в соответствии со своими отдельными и независимыми мандатами. Это разделение следует сделать как можно более ясным правительству принимающей страны и населению в целом, начиная с первого пресс-релиза или первой пресс-конференции. Миссии ОБСЕ на местах являются ценным источником информации, опыта и рекомендаций для миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами.

Миссия по наблюдению за выборами должна ознакомиться с работой других институтов ОБСЕ в данной стране, которая может иметь отношение к избирательному процессу. В частности, для работы миссии по наблюдению за выборами может иметь значение деятельность Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Представителя ОБСЕ по свободе СМИ.

13.3 Другие организации

Помимо сотрудничества с парламентскими наблюдателями и другими международными организациями, а также помимо тесной работы БДИПЧ с другими институтами ОБСЕ и миссиями на местах, БДИПЧ сотрудничает с группами, которые ведут наблюдение, в том числе и от международных неправительственных организаций.

БДИПЧ также тесно сотрудничает с местными организациями по наблюдению за выборами посредством поддержания регулярного диалога и обмена информацией. Однако политика БДИПЧ заключается в сохранении независимости международных усилий по ведению наблюдения и международных заключений от местных попыток¹⁹.

¹⁹ В 2004 году БДИПЧ опубликовало *Руководство для внутренних наблюдателей за выборами*, которое можно найти на интернет-сайте БДИПЧ по адресу www.osce.org/odihr.

14.

Итоговый отчет



В итоговом отчете МНВ излагает свою общую оценку избирательного процесса. В частности, в отчете содержатся заключения МНВ по поводу того, в какой степени проведение избирательного процесса соответствовало обязательствам ОБСЕ, всеобщим принципам и другим международным обязательствам по проведению демократических выборов, а также насколько избирательный процесс соответствовал внутреннему законодательству страны. В отчете также даются рекомендации правительству принимающей страны о том, какие меры следует принять для того, чтобы повысить эффективность избирательного процесса или привести его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ. Итоговый отчет должен быть подготовлен в течение шести недель после окончания избирательного процесса и направлен всем членам Постоянного совета ОБСЕ в Вене.

Итоговый отчет построен на результатах работы всей МНВ, включая работу сотрудников миссии, ДСН и КСН, и содержит разделы, в которых описываются политический контекст, законодательная база, деятельность избирательной администрации, процесс регистрации избирателей и кандидатов, предвыборная кампания, СМИ, процессы голосования, подсчета голосов и сведения результатов, а также процессы подачи и рассмотрения жалоб и апелляций. Итоговый отчет также обращает внимание на то, являлись ли сообщаемые нарушения на выборах отдельными инцидентами или они складывались в серию систематических нарушений, что могло подорвать честность всего избирательного процесса. Он также отражает, насколько управление избирательным процессом пользовалось доверием со стороны кандидатов и электората, и учитывает, в какой мере было продемонстрировано наличие политической воли у действующей власти для проведения истинно демократического избирательного процесса. В конечном итоге, все выборы оцениваются на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ, всеобщим стандартам и другим международным обязательствам.



15.

Дальнейшие шаги



Ключевым разделом итогового отчета являются рекомендации, предлагаемые к рассмотрению правительству принимающей страны, о том, как можно улучшить избирательный процесс в целом или отдельные его элементы. Среди рекомендаций могут быть предложения по внесению изменений в законодательство или в деятельность избирательной администрации. В отчете всегда подчеркивается, что БДИПЧ выражает готовность оказывать содействие властям принимающей страны в устранении выявленных недостатков, а также представителям избирательных органов, политическим партиям, кандидатам, гражданскому обществу и др.

БДИПЧ поощряет обращение государств-участников в Бюро за содействием в выполнении рекомендаций, содержащихся в отчете. БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в вопросах, касающихся выборов, включая проведение обзора законодательства, имеющего отношение к выборам, консультирование по отдельным темам, таким как эффективная регистрация избирателей, обмен опытом между группами внутренних наблюдателей, и оказание общего содействия в выполнении рекомендаций из итогового отчета о наблюдении за выборами. Отчеты БДИПЧ о результатах наблюдения за выборами могут выявить проблемы, над которыми в дальнейшем будут работать долгосрочные программы БДИПЧ, направленные на защиту прав человека, укрепление демократических институтов, уважение принципа верховенства закона и развитие гражданского общества во всех государствах-участниках. БДИПЧ не оказывает помощь по проведению выборов непосредственно до или во время периода наблюдения за выборами.

Как было сказано ранее, все государства-участники ОБСЕ, приняв Хартию европейской безопасности в 1999 году, приняли на себя обязательство принимать соответствующие меры в связи с оценками избирательного процесса и рекомендациями БДИПЧ. Это обязательство было подтверждено на встрече Совета министров ОБСЕ в Порту в 2002 году, на которой в адрес государств-участников прозвучал призыв более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами²⁰. Подтверждение этих обязательств указывает на особую важность, которую организация придает принятию дальнейших мер по улучшению избирательных процессов и особенно роли БДИПЧ в содействии выполнению ее рекомендаций.

²⁰ Решение №7, Обязательства ОБСЕ, касающиеся выборов, Совет министров ОБСЕ, Порту, 2002 год.



Приложения

Приложение А

Документы ОБСЕ

Париж, 1990 год (“Права человека, демократия и верховенство закона”)

Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. (...)

Мы подтверждаем, (...) что каждый человека (...) имеет право (...) участвовать в свободных и справедливых выборах (...)

Копенгаген, 1990 год (обязательства, относящиеся к выборам)

(6) Государства-участники заявляют, что воля людей, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов является основой власти и законности правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса.

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники:

(7.1.) Проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как установлено законом.

(7.2.) Допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов.

(7.3.) Гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право.

(7.4.) Обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы.

(7.5.) Уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации.

(7.6.) Уважают право отдельных лиц или групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами властями.

(7.7.) Обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания.

(7.8.) Обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на не дискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принимать участие в избирательном процессе.

(7.9.) Обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

(8) Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам на более низком, чем общенациональный уровень. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательства не вмешиваться в избирательный процесс.

Копенгаген, 1990 год (другие соответствующие обязательства)

Для того чтобы укрепить уважение к правам человека, для развития человеческих контактов и разрешения вопросов гуманитарного характера, государства-участники соглашаются на следующее:

(3) Они подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций.

(5) Они торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующее:

(5.1.) Свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей.

(5.3.) Обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом.

(5.4.) Четкое разделение между государством и политическими партиями, в частности: политические партии не будут сливаться с государством.

(5.9.) Все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку.

(5.10.) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обещивалось не нанесение ущерба правовой системе.

(5.11.) Административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты.

(10) В подтверждение своего обязательства обеспечить соблюдение прав человека, знать права человека и основные свободы и действовать в соответствии с ними, вносить активный индивидуальный или общественный вклад в охрану и продвижение этих прав государства-участники выражают свое обязательство:

(10.1.) Уважать права частных лиц, группировок и организаций, собирать и распространять мнения и информацию о правах человека и основных свободах, также имея право распространять и публиковать эту информацию;

(10.3.) Обеспечивать возможность осуществления гражданами их права на ассоциации, включая право формирования и объединения в неправительственные организации, которые занимаются продвижением и охраной прав человека и основных свобод, включая профсоюзы и группы, занимающиеся мониторингом прав человека;

(10.4.) Позволять членам таких группировок и организаций иметь беспрепятственный доступ и контакт с подобными организациями в самой стране и за ее пределами, с международными организациями, участвовать в обмене, контактах и сотрудничестве с подобными группами и организациями, ходатайствовать, получать и использовать в целях охраны и продвижения прав человека и основных свобод добровольные финансовые вклады из национальных и международных источников, указанных в законодательстве.

(24.) Государства-участники обеспечивают исполнение всех вышеперечисленных прав человека и основных свобод без ограничений, за исключением случаев, предусмотренных законом, или соответствующих обязательствам, принятым в соответствии с международными законами и в особенности с Международной конвенцией по гражданским и политическим правам и с другими международными обязательствами, в особенности Декларацией прав человека. Эти ограничения имеют характер исключения. Государства-участники должны обеспечить не только не злоупотребление этими ограничениями, но их эффективное использование. Всекие ограничения на права и свободы в демократической стране должны относиться к целям существующего закона и должны строго следовать этому закону.

Будапешт, 1994 год (Заключительный документ, п. 12)

БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании. В этом контексте БДИПЧ следует оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации.

Лиссабон, 1996 год (Декларация встречи на высшем уровне, п. 9)

Среди острых проблем человеческого измерения угрозой для стабильности в регионе ОБСЕ остаются непрекращающиеся нарушения прав человека, в частности в форме... махинации на выборах... Мы твердо намерены продолжать усилия по решению этих проблем.

Стамбул, 1999 год (Декларация встречи на высшем уровне, п. 26)

Учитывая большое число ожидающих нас выборов, мы полны решимости обеспечить их свободный и открытый характер, а также их соответствие принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. Это единственный путь, обеспечивающий надежную основу для демократического развития. Мы по достоинству оцениваем роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и намерены незамедлительно реагировать на представляемые им заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации. Мы ценим работу БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ до, во время и после выборов, которая вносит дополнительный вклад в демократический процесс. Мы твердо намерены в полном объеме надежно обеспечить лицам, принадлежащим к меньшинствам, право голоса и создать условия для осуществления беженцами права на участие в выборах, проводимых в стране их первоначального проживания. Мы обязуемся обеспечить честное соперничество как между кандидатами, так и между партиями, в том числе путем предоставления им доступа к средствам массовой информации и уважения свободы собраний.

Стамбул, 1999 год (Хартия европейской безопасности, п. 25)

Мы вновь подтверждаем свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 года. Мы признаем, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Сообразуясь с этими обязательствами, мы будем приглашать на проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.

Приложение Б

Образец проверочной формы ОБСЕ/БДИПЧ в день голосования

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ		
Отчет с избирательного участка		
Группа наблюдателей		
Фамилии/Инициалы	Номер группы/Аккредитационный номер	
Избирательный участок		
Избирательный округ	Название избирательного участка/ номер	Тип избирательного участка
Время посещения		
Время прибытия	Время отъезда	
Количество избирателей, зарегистрированных на избирательном участке		
Количество проголосовавших избирателей	к (время)	
Перед входом на избирательный участок <i>Пожалуйста, оцените общую атмосферу. Может быть полезно послушать, о чем говорят избиратели или просто рядом стоящие люди. Пожалуйста, отметьте свои замечания на обратной стороне проверочной формы.</i>		
Было ли трудно найти избирательный участок?	Да/Нет	
Затруднен ли доступ на избирательный участок?	Да/Нет	
Наблюдали ли вы что-либо из нижеперечисленного:		
Запугивание избирателей?	Да/Нет	
Признаки ведения агитации и убеждения?	Да/Нет	

Плакаты или другие материалы избирательной кампании?	Да/Нет
Какие-либо признаки ведения избирательной кампании?	Да/Нет
На избирательном участке: Люди, присутствующие на избирательном участке, общее настроение во время голосования	
<i>Пожалуйста, отметьте свои замечания на обратной стороне проверочной формы.</i>	
Члены избирательной комиссии	
Сколько?	
К каким партиям принадлежат?	
Представители партий/кандидатов	Да/Нет/Не знаем <small>Каких?</small>
Внутренние наблюдатели	Да/Нет/Не знаем
Представители СМИ	Да/Нет/Не знаем
Представители органов безопасности	Да/Нет/Не знаем
Посторонние лица	Да/Нет/Не знаем
Переполнен ли избирательный участок?	Да/Нет
Были ли какие-либо признаки проведения избирательной кампании на избирательном участке?	Да/Нет
Были ли на избирательном участке какие-либо материалы избирательной кампании?	Да/Нет
Была ли информация, представленная избирателям правильной и полной?	Да/Нет
На избирательном участке: Процесс голосования	
<i>Пожалуйста, оцените каждую ступень процесса голосования по порядку. Пожалуйста, отметьте свои замечания на обратной стороне проверочной формы.</i>	
Проблемы с идентификацией?	Да/Нет
Проблемы с регистрацией?	Да/Нет
Избирательные бюллетени/документация не подписаны/не отмечены/не проштампованы?	Да/Нет
Использовались ли неполные или неправильные материалы для голосования?	Да/Нет
Кабинки, не обеспечивающие тайну голосования?	Да/Нет
Голосование за пределами избирательных кабинок?	Да/Нет
Голосование нескольких лиц одновременно в одной кабине?	Да/Нет
Проблемы при оказании помощи во время голосования слепых/неграмотных избирателей?	Да/Нет
Урна для голосования не опечатана соответствующим образом?	Да/Нет
Урна для голосования находится вне поля зрения избирательной комиссии на участке?	Да/Нет
Другие проблемы?	Да/Нет
Приблизительное время, которое понадобилось каждому избирателю для голосования	

Вопросы по поводу передвижных избирательных урн?		
Наблюдалось ли голосование семьями? <i>Пожалуйста, опишите детали на обратной стороне формы.</i>	Да/Нет	
Срывы в процессе голосования <i>Пожалуйста, опишите детали на обратной стороне формы.</i>		
Прерывался ли процесс голосования когда-либо?	Да/Нет/Не знаем	Подробности?
Нарушения, которые были доведены до Вашего сведения <i>Пожалуйста, укажите здесь детали всех нарушений в процессе голосования или проведения избирательной кампании, которые были доведены до вашего сведения, а также укажите, кто сообщил вам об этих нарушениях. Опросите представителей партий, самих избирателей, внутренних наблюдателей и членов избирательной комиссии. Пожалуйста, укажите также, была ли у вас возможность проверить эти показания.</i>		
Важная информация <i>Пожалуйста, используйте время в машине для обсуждения своих впечатлений от пребывания на избирательном участке и заполните до конца проверочную форму. В частности, опишите, пожалуйста, подробно все, что вы видели или слышали, что показалось вам нарушением в процессе голосования, или иным образом достойным внимания.</i>		
Детали и комментарии:		
Общее впечатление:		
В общем, процесс голосования на избирательном участке проходил:		
Очень плохо ()	Плохо ()	Хорошо ()

Приложение В

Публикации БДИПЧ, относящиеся к выборам

Руководство по мониторингу участия женщин в выборах, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2005 г.

Руководство для внутренних наблюдателей за выборами, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2004 г.

Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2004 г.

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 г.

Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 г.

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2001 г.



ОБ ОБСЕ/БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека является основным институтом ОБСЕ, работа которого заключается в оказании содействия государствам-участникам с целью “обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества” (Хельсинкский документ 1992 года).

Располагающееся в столице Польши Варшаве, БДИПЧ было основано как Бюро по свободным выборам в результате Парижской встречи на высшем уровне 1990 года и начало свою работу в мае 1991 года. Годом позже было изменено название организации, чтобы отразить расширенный мандат Бюро, включавший деятельность в области демократизации и прав человека. В настоящее время в штате БДИПЧ работают более 120 сотрудников.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Оно занимается координацией и организацией размещения большого количества миссий по наблюдению за выборами, в которых задействованы тысячи наблюдателей; миссии оценивают, насколько выборы, проводящиеся в регионе ОБСЕ, соответствуют национальному законодательству и международным стандартам. Уникальная методика БДИПЧ позволяет получить глубинное понимание всех элементов избирательного процесса. При помощи своих проектов по оказанию содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательное законодательство.

Деятельность Бюро в области **демократизации** направлена на оказание содействия государствам-участникам при выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Она заключается в проведении экспертной оценки и оказании практической помощи для укрепления демократических институтов посредством долгосрочных программ по развитию верховенства закона, гражданского общества и демократического управления.

БДИПЧ способствует защите **прав человека**, осуществляя проекты по оказанию технического содействия, а также реализовывая учебные программы по вопросам человеческого измерения. Оно проводит исследования и готовит отчеты по различным темам, касающимся прав человека. Кроме того, каждый год Бюро проводит несколько встреч, на которых рассматривается выполнение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения государствами-участниками. В рамках своей деятельности по борьбе с терроризмом БДИПЧ работает над повыше-

нием осведомленности о вопросах человеческого измерения и реализует адресные проекты, затрагивающие факторы, способствующие развитию терроризма.

Программа БДИПЧ по **толерантности и недискриминации** оказывает государствам-участникам поддержку в выполнении их обязательств ОБСЕ и повышении эффективности их усилий по реагированию на преступления на почве ненависти и проявления нетерпимости с применением насилия и борьбе с ними. Программа также направлена на повышение возможностей гражданского общества при реагировании на инциденты и преступления, совершенные на почве ненависти.

БДИПЧ также дает рекомендации государствам-участникам в области их политики по отношению к народам **рома и синти**. Бюро способствует развитию общин рома и синти и налаживает контакты в их среде, а также поощряет участие представителей рома и синти в работе политических органов. Для национальных и международных организаций Бюро также является контактным пунктом для обмена информацией по проблемам рома и синти.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве и в согласовании с другими институтами ОБСЕ и с деятельностью ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробная информация о БДИПЧ содержится на интернет-сайте Бюро (www.osce.org/odihr).
