

Подготовка отчетов о выборах

Руководство Совета Европы для неправительственных организаций

Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Точка зрения, приведенная в настоящей публикации, является предметом ответственности авторов текста и не отражает официальную точку зрения Совета Европы.

Текст настоящей публикации может воспроизводиться при условии указания полного названия публикации и ссылки на источник, а именно Совет Европы. Для использования части текста в коммерческих целях или перевода его на язык, не являющийся официальным языком Совета Европы, просим вас связаться с управлением общественной информации и публикаций Дирекции коммуникаций по адресу: F-67075 Strasbourg Cedex или электронной почтой по адресу: publishing@coe.int).

Все интернет-источники, использованные в настоящей публикации, цитируются по состоянию на август и сентябрь 2013.

Управление содействия в избирательном процессе и учете численности населения

Дирекция по вопросам демократического управления

Генеральная дирекция II – Демократия

Совет Европы

Страсбург

Франция

<http://www.coe.int/t/dgap/eap-facility/>

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Подготовка отчетов о выборах: Руководство Совета Европы для неправительственных организаций / Council of Europe; сост.: Георгий Чхеидзе [и др.]. – Кишинёв; Страсбург; Тбилиси : Б. и., 2013 (Î. S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”). – 88 p.

500 ex.

ISBN 978-9975-53-252-5

Обложка и дизайн: Служба подготовки документов и публикаций Совета Европы

© Council of Europe 2013

ISBN 978-9975-53-252-5

Подготовка отчетов о выборах

Руководство Совета Европы
для неправительственных организаций

Редактор: Мари-Карин фон Гумппенберг
Составители: Георгий Чхеидзе, Синиса Бенцун, Игор Гаон,
Мари-Карин фон Гумппенберг, Лела Талиури

Страсбург / Тбилиси

2013 год

Содержание

Предисловие	5
Введение.....	7
Отчеты о выборах.....	12
О каких отчетах идет речь?	13
Как планировать подготовку отчетов?.....	18
Как структурировать отчет о выборах?	24
Почему в подготовке отчетов о выборах так важен этап планирования наблюдений?	30
Как работа наблюдателей влияет на качество ваших отчетов?	35
Как сообщать о нарушениях в ходе выборов?	39
Каковы требования к языку отчета?	48
Как оценивать информацию по международным стандартам?	56
Как формулировать рекомендации?	62
Приложения	66
Авторы	67
Сокращения	69
Основные фразы для отчетов	70
Дополнительная литература.....	72
Кодекс поведения наблюдателя ОБСЕ/БДИПЧ	75
Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианская комиссия	76
Расшифровка иллюстраций	86

Предисловие

Демократизация – это всегда процесс, состоящий из различных элементов. Выборы являются одним из важнейших элементов, а отчеты о выборах представляют собой значимый индикатор хода развития демократии в конкретной стране и соблюдения прав человека и принципа верховенства закона. В этой связи отчеты о выборах критически важны для дальнейшего развития демократии. Они обеспечивают общедоступное документирование наблюдений и служат источником при проведении дальнейших выборов. Совет Европы, в ходе работы по содействию избирательным процессам в странах Восточного партнерства, отметил необходимость инструментария по подготовке отчетов для неправительственных организаций, осуществляющих наблюдения за выборами.

С тем чтобы удовлетворить указанную потребность внутренних наблюдателей, Советом Европы, в рамках Восточного партнерства – программы, финансируемой ЕС и реализуемой Советом Европы в сотрудничестве с Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной, — подготовлено соответствующее руководство. Цель этого руководства – представить внутренним наблюдателям передовые методы работы по сбору информации о выборах, подготовке сообщений о проблемах и оценке степени соответствия выборов внутреннему законодательству и международным стандартам

Настоящая публикация является результатом пилотного проекта, спонсором которого выступило Королевство Норвегия. Проект был реализован в Грузии в 2012 и 2013 гг. под названием «Развитие компетенций неправительственных организаций Грузии в подготовке отчетов по результатам наблюдений за выборами». В сентябре 2012 года Совет Европы направил в Грузию эксперта для консультирования пяти ведущих грузинских организаций, наблюдающих за выборами, по вопросам подготовки качественных отчетов. Эксперт организовал двухдневный тренинг для представителей неправительственных организаций по вопросам эффективной отчетности о выборах, используя примеры лучшего опыта в данной сфере. Затем он провел работу с каждой такой организацией в отдельности с тем, чтобы разработать формат и структуру отчетов по итогам наблюдений в соответствии с целями и потребностями каждой организации. В феврале 2013 года, опираясь на итоги первого этапа проекта, эксперт вернулся в Грузию для подробного обсуждения с НПО отчетов, подготовленных ими после парламентских выборов 2012 года. После второго визита эксперта НПО обратились к Совету Европы с просьбой разработать практическое руководство по подготовке отчетов о выборах. В ответ на этот запрос Совет Европы, совместно с внутренними и международными экспертами, разработал настоящее руководство «Подготовка отчетов о выборах. Руководство Совета Европы для неправительственных организаций».

«Руководство» предназначено для внутренних наблюдателей и содержит пошаговые пояснения о том, как составить отчет о выборах, как его структурировать, какой язык при этом использовать, что включать и что не включать в отчет. В «Руководстве» идет речь о промежуточных и итоговых отчетах, публикуемых Основной группой.

«Руководство» состоит из трех частей: «Введение» «Отчеты о выборах» и приложения. Главная часть публикации — «Отчеты о выборах» — включает в себя девять разделов: «О каких отчетах идет речь?», «Как планировать подготовку отчета?», «Как структурировать отчет о выборах?», «Почему в подготовке отчета о выборах так важен этап планирования наблюдений?», «Как работа наблюдателей влияет на качество ваших отчетов?», «Как сообщать о нарушениях в ходе выборов?», «Каковы требования к языку отчета?», «Как оценивать информацию по международным стандартам?» и «Как формулировать рекомендации?».

Приложения содержат перечень основных фраз, справочную информацию по наблюдениям за выборами и международным стандартам, а также Кодекс поведения наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ и Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии.

Эта публикация может использоваться в качестве справочного материала не только внутренними наблюдателями, но и органами власти, политическими партиями, избирательными органами, а также избирателями и неправительственными организациями, которые планируют готовить отчеты о выборах. «Руководство» также может быть использовано для обучения вновь приходящих внутренних наблюдателей.

В завершение, я хотел бы поблагодарить всех экспертов, внесших свой вклад в подготовку настоящего документа, в особенности Мари-Карин фон Гумппенберг, Лелу Талиури, Синиса Бенцун, Георгия Чхеидзе и Игоря Гаона.

Мы благодарим также Европейскую комиссию и Королевство Нидерланды, поддержавшие этот проект.

Франсуа ФРИДРИХ

Руководитель управления

Генеральная дирекция II – Демократия

Дирекция по вопросам демократического управления

Управление содействия в избирательном процессе и учете численности населения

Введение

Чем важны выборы?

Сегодня чаще, чем когда-либо ранее, люди по всему миру принимают участие в выборах в качестве избирателей, кандидатов и наблюдателей. Выборы — очень важный этап формирования легитимных органов власти, отвечающих интересам граждан. Конечно, единожды проведенные демократические выборы еще не гарантируют изменения политической культуры в обществе, но регулярное проведение выборов с опорой на европейский опыт свидетельствует о развитии демократии.

Демократия — это постоянный коллективный процесс формирования мнений и принятия решений по вопросам, затрагивающим широкие слои общества, при соблюдении прав меньшинства, и выборы являются одним из элементов этого процесса. Необходимы также долговременные усилия по выстраиванию инклюзивного демократического общества, характеризующегося соблюдением прав человека, справедливым правосудием и поощрением активного участия граждан в общественной и политической жизни. Выборы, проводимые при соблюдении принципов свободы, прозрачности и демократии, помогают развивать в обществе демократические ценности и уважение к основным правам человека.

Почему так важны внутренние наблюдения?

Оценки наблюдателей за выборами критически важны для ответа на вопрос, были ли выборы действительно демократическими. Эти оценки представляют собой мощный инструмент развития демократических процедур, политических прав и надлежащего управления. Такие оценки готовят группы внутренних и/или международных наблюдателей. Из этих двух групп внутренние наблюдатели находятся в относительно более выгодном положении.

Группы внутренних наблюдатели более многочисленны, чем международные; они могут привлекать людей по всей стране, в то время как международные наблюдатели способны охватить только отдельные территории. Внутренние наблюдатели знают местную политическую культуру, язык и территорию. Они замечают многое, что могло бы остаться незамеченным международными наблюдателями. Они — наравне с международными наблюдателями — способствуют информированию избирателей и продвижению принципов верховенства закона.

Группы внутренних наблюдателей могут специализироваться на определенных аспектах наблюдения за выборами, в то время как международные наблюдатели рассматривают весь электоральный процесс в целом. Они способны более эффективно, чем международные наблюдатели, проверять реестры избирателей,

наблюдать за рассмотрением заявлений, документировать случаи запугивания и нарушения прав человека, а также следить за публикациями в средствах массовой информации (СМИ). Кроме того внутренние наблюдатели остаются в стране и после отъезда международных наблюдателей и продолжают работу по совершенствованию избирательного процесса.

Специализация внутренних наблюдателей за выборами

За последние два десятилетия внутренние наблюдения за выборами стали гораздо более тщательными, периметр работы внутренних наблюдателей значительно расширился. СМИ, политические партии и избирательные органы подвергаются пристальному и более систематичному наблюдению. Все больше внимания уделяется точности реестров избирателей; проверка реестров уже стала нормой. Избирательные законы и правила ведения кампаний становятся предметом более глубокого анализа. На передний план вышли вопросы участия женщин в избирательном процессе.

Как и ранее, присутствие наблюдателей на избирательных участках остается центральным элементом наблюдений. В то же время заметно изменились подходы к расстановке наблюдателей, сбору информации, выбору информации для включения в отчет, анализу отчетов и содержанию рекомендаций. Эти изменения отражают две тенденции: растущее понимание значения политического климата и политической культуры и более ясное понимание необходимости систематической оценки качества избирательного процесса. Применение эталонных международных стандартов облегчило наблюдателям оценку мероприятий в день голосования, включая открытие и закрытие участков, работы членов участковых избирательных комиссий и представителей партий, мер обеспечения сохранности избирательных урн, идентификации избирателей, работы с избирателями, не внесенными в реестр, а также оценку хода подсчета голосов и обнародования результатов.

В последние несколько лет разработаны инструменты оценки ситуации вблизи избирательных участков, и нарушения сегодня регистрируются более тщательно и точно. Кроме того отточены инструменты количественной оценки: параллельный подсчет голосов или «быстрый подсчет» занимает меньше времени и обеспечивает высокую точность, благодаря более сфокусированному выборочному статистическому контролю, наряду с усовершенствованием технологий, обучения наблюдателей и методов анализа. Такой подсчет голосов сегодня является нормой.

В результате внутренние наблюдатели за выборами имеют в своем распоряжении инструменты более широкого спектра и более дифференцированные, чем когда-либо ранее, и, следовательно, более действенные. По мере того, как наблюдения за выборами становятся все более систематическими, растет

способность наблюдателей разрабатывать и использовать многочисленные стратегии распознавания и предотвращения более изощренных способов манипуляций и кражи голосов. Именно внутренние наблюдатели (и в меньшей степени международные наблюдатели) сегодня обеспечивают защиту избирательного процесса.

Растущее влияние внутренних наблюдателей на выборах

С ростом профессионализма растет и степень влиятельности внутренних наблюдателей. Когда-то наблюдениями на выборах почти исключительно занимались международные и межрегиональные организации. Однако в последние десять лет резко возрос интерес внутренних групп к наблюдению за выборами в своих странах.

В ходе наблюдения за выборами под эгидой международных организаций, таких как ОБСЕ/БДИПЧ, ООН, ЕС, ПАСЕ и Конгресса Совета Европы, ранее использовались в основном собственные ресурсы, сотрудники и опыт. Однако с ростом профессионализма внутренних наблюдателей, международное сообщество все более полагается на их опыт. В результате даже наблюдения международных экспертов все более определяются внутренней повесткой на местах. Внутренние группы наблюдателей не только предоставляют инфраструктуру и административную поддержку международным наблюдателям, но и выполняют другие важные задачи:

- внутренние наблюдатели лучше знакомы с ситуацией на местах, в этой связи они помогают международным наблюдателям получить информацию об избирательном процессе с самого начала (еще до приезда международных наблюдателей), при этом предоставляемая ими информация достаточно подробна;
- мандат внутренних наблюдателей не ограничивается только наблюдением — они активно участвуют в избирательном процессе. Именно они, а не международные наблюдатели, далее отслеживают меры, принимаемые в связи с нарушениями на выборах, и реализуют проекты, нацеленные на совершенствование избирательного процесса.

Многие группы наблюдателей стали достаточно профессиональными, чтобы вести наблюдение за выборами в своей стране без внешнего содействия. Это важное достижение на пути демократического развития. Сегодня граждане являются собственниками избирательного процесса, принимая в нем участие, не только как избиратели и кандидаты, но и как наблюдатели. Таким образом они вносят свой вклад в прозрачность избирательного процесса, изменение политической культуры и повышение доверия к выборам со стороны граждан.

Какие вопросы остаются нерешенными?

В то время как многие внутренние наблюдатели работают профессионально и, как следствие этого, стали более влиятельными, ряд вопросов все еще остается нерешенным. Внутренние наблюдатели могли бы повысить свой профессиональный уровень и независимость, обратив внимание на следующие аспекты:

- Внутренние наблюдатели могли бы в большей мере интегрировать международные избирательные стандарты в собственную методологию наблюдения за выборами;
- Они могли бы более строго придерживаться кодекса поведения, предписывающего им оставаться объективными в своих наблюдениях и сообщать только факты и числа, но не слухи и пересуды;
- Внутренние наблюдатели могут не только сообщать ключевые результаты, но и оценивать их на соответствие государственным и международным стандартам, а также предлагать рекомендации по совершенствованию избирательного процесса в будущем.

Однако нейтральность и объективность внутренних наблюдателей часто ставится под сомнение, особенно в ходе выборов с острой конкурентной борьбой. Зачастую наблюдатели на местах подвергаются угрозам и/или подкупу, иногда — преследованиям. Им не дают выполнять работу наблюдателя: удаляют с избирательных участков, угрожают физическими действиями, их друзья и родственники получают серьезные предупреждения.

Несомненно, внутренние наблюдатели не должны рисковать своей жизнью и жизнью своих родственников. Но все же они могут постараться придерживаться принципов нейтральности и объективности при выполнении своей работы, начиная с определения методики наблюдения, непосредственно наблюдения за точностью результатов и соответствием международным стандартам и заканчивая презентацией ясного отчета. Только при условии соблюдения этих принципов они могут завоевать доверие общества и стать значимыми наблюдателями, оказывающими реальное влияние на избирательный процесс.

В этой связи внутренние наблюдатели нуждаются в более тщательном обучении в отношении своих задач, целей объективного наблюдения и отчетности. Для этого необходима специализированная методика наблюдений и подробный план обучения, а кодекс поведения, излагающий основные права и обязанности внутренних наблюдателей на основе принципов нейтральности и объективности, должен стать нормой.

Наблюдение за выборами играет жизненно важную роль в обеспечении проведения выборов в соответствии с европейским опытом. Внутренние наблюдатели должны не только выявлять случаи мошенничества, устранять недостатки в ходе выборов и/или предотвращать нарушения и злоупотребления, они должны так-

же подготовить рекомендации по совершенствованию выборов и политического процесса в целом. Выборы — это не разовое событие, поэтому внутренние наблюдатели должны принять твердое решение оставаться участниками процесса, не просто наблюдая за отдельными выборами, но принимая участие в работе между ними. А международное сообщество должно помогать им, поддерживая проекты, направленные на обучение избирателей, повышение качества реестров избирателей, развитие компетенций избирательных органов и/или внесение поправок в избирательный кодекс.

Использованная литература:

Руководство по мониторингу прав человека, глава 9 «Практическое руководство по наблюдению за выборами»; Университет Осло / Норвежский центр по правам человека (2008).

Новые подходы к мониторингу прав человека и выборов (2009)

Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ (2010)

Руководство для внутренних наблюдателей за выборами ОБСЕ/БДИПЧ (2003)

Отчеты о выборах

О каких отчетах идет речь?

Определите назначение своего отчета!

До начала наблюдений определитесь, как именно вы хотите использовать собираемую информацию. Отчет какого вида вы планируете подготовить? Хотите ли вы подготовить отчет с целью

- документировать все происходящее и/или
- проанализировать собранную вами информацию, сделать выводы и разработать рекомендации на будущее?

Вы можете стремиться решить обе эти задачи: зафиксировать нарушения и разработать рекомендации по совершенствованию избирательного процесса в будущем. Отчеты о подготовке к дню голосования и о самом дне голосования помогут вам конструктивно прокомментировать процесс; а отчеты о периоде после голосования ставят в центр внимания анализ выборов в целом. Вы можете принять решение публиковать свои отчеты в связи с определенными событиями, либо на регулярной основе. «Вне зависимости от того, какое решение примут наблюдатели, им следует сделать как минимум две вещи: выпустить предварительные заключения и итоговый отчет, в которых будет представлена их окончательная оценка выборов». (БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», стр. 115)

Различайте внутренние и внешние отчеты!

Отчетность — важный элемент наблюдения за выборами. Существует два вида отчетов: внутренние и внешние. Первые готовятся наблюдателями на местах, второй вид отчетов готовится Основной группой.

- Долгосрочный наблюдатель (ДН) готовит еженедельные отчеты, представляющие собой основной источник информации для Основной группы (ОГ). Форма и структура отчетов определяются потребностями ОГ. Если вы наблюдаете за конкретными мероприятиями избирательной кампании, например, ралли или встречи с кандидатами, или принимаете в них участие, то следует составлять отчеты о мероприятиях.
- Краткосрочный наблюдатель (КН) предоставляет несколько отчетов в день голосования (Отчетность в день голосования), используя заранее утвержденные формы.
- Основная группа анализирует отчеты КН и ДН и включает существенную, точную, полную и объективную информацию в свои промежуточные отчеты, пресс-релизы, предварительное заявление и итоговый отчет.

Отчеты в период подготовки к дню голосования

- Еженедельные отчеты долгосрочных наблюдателей,
- Отчеты о мероприятиях и промежуточные отчеты, подготовленные Основной группой

Отчеты в день голосования

- Отчеты КН/мобильной группы о работе избирательных участков,
- Отчеты КН/мобильной группы по отдельным вопросам, таким как открытие избирательного участка и происшествия,
- СМС-отчеты КН по соблюдению процедур в день голосования и/или результатам выборов
- Отчет Основной группы о параллельном подсчете голосов (ППГ)

Отчеты в период после дня голосования:

- Заявление Основной группы о предварительных результатах и выводах,
- Итоговый отчет Основной группы

Настоящее «Руководство» посвящено промежуточным и итоговым отчетам, публикуемым Основной группой.

Уделите особое внимание своим промежуточным и итоговым отчетам!

Промежуточный отчет

На самых первых этапах организации внутреннего наблюдения за выборами необходимо решить, публиковать ли промежуточный отчет. Это зависит от целей, которые вы ставите перед собой при организации наблюдения за выборами и временной структурой вашей миссии. Основная цель промежуточного отчета — совершенствование текущего избирательного процесса. Если вы хотите оказать влияние на различные группы участников до Дня голосования, если вы хотите, чтобы группы участников видели, что за ними наблюдают, и понимали свою подотчетность, если вы хотите открыто сообщить обо всех положительных и отрицательных тенденциях в ходе процесса, то вы обязательно должны публиковать промежуточные отчеты.

В зависимости от ваших временных рамок вы можете подготовить несколько промежуточных отчетов. Первый промежуточный отчет может носить более общий характер и охватывать такие вопросы, как внутреннее законодательство и основной предмет ваших наблюдений (например, структуру избирательных органов, если вы наблюдаете за избирательными органами). Необходимо представить более конкретные данные и информацию об избирательном процессе в последующих промежуточных отчетах после получения информации с мест. Вы можете представить в отчете конкретные примеры и статистику.

«Цель промежуточных отчетов — показать, какие вопросы интересуют МНВ, обратить внимание на положительные моменты и обнаруженные недостатки, послужить инструментом поддержания непрерывного диалога с властями, повысить прозрачность работы миссии и дать властям возможность отреагировать на все важные проблемы в период, предшествующий дню выборов».

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство по наблюдению за выборами», 2010 г., стр. 49

Итоговый отчет

Итоговый отчет представляет собой анализа всего избирательного процесса, охваченного вашими наблюдениями. Он должен содержать больше обобщенных статистических данных, чем сообщений об отдельных происшествиях. В зависимости от периметра ваших наблюдений и ресурсов, которыми вы располагаете, ваш отчет может освещать вопросы, относящиеся к нормативно-правовой базе, избирательным органам, регистрации избирателей и кандидатов, предвыборной кампании, СМИ, дню голосования, суммированию голосов и/или разрешению спорных вопросов. Зачастую итоговый отчет публикуется спустя несколько месяцев после выборов. В случае такой поздней публикации отчеты уже не представляют интерес для широкой общественности. Тому есть причины: через три месяца после выборов уже невозможно влиять на прошлый избирательный процесс, остается только возможность влиять на будущие избирательные процессы. В этой связи итоговый отчет сосредоточен на долгосрочных целях — как улучшить избирательное законодательство и процедуры, как реформировать соответствующие органы, как обучать наблюдателей на выборах. Все эти вопросы излагаются в выводах и рекомендациях, содержащихся в итоговом отчете.

«Итоговый отчет содержит общую оценку конкретного избирательного процесса. В частности, в отчет входят заключения миссии об избирательном процессе во всей его полноте, а также о степени соответствия этого процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам в области демократических выборов и положениям национального законодательства. Более важно, однако, что отчет также предлагает властям принимающей страны конкретные и конструктивные рекомендации по совершенствованию избирательного процесса или по приведению его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ».

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство по наблюдению за выборами», 2010 г., стр. 95

Помните, что ваш отчет будет публичным документом!

Основное отличие отчетов наблюдателей за выборами от отчетов Основной группы состоит в том, что Основная группа готовит отчеты для широкой обще-

ственности, в то время как отчеты краткосрочных и долгосрочных наблюдателей предназначены только для внутреннего пользования. В общедоступных отчетах ошибки непозволительны. После опубликования эти отчеты становятся источником для разных групп участников избирательного процесса, таких как СМИ, политические партии, НПО и международная общественность, и исправить ошибку уже невозможно. Каждое предложение, каждое слово, должно быть продумано. Необходимо также прогноз возможной реакции и последствий со стороны разных целевых групп. Необходимо убедиться в точности всей информации до ее опубликования. В противном случае вы можете потерпеть неудачу уже на первом этапе, что может поставить под удар авторитет всего проекта наблюдения за выборами.

Помните о своей целевой аудитории!

Точно определите, для кого вы пишете свой отчет! Кто ваша основная аудитория? Кому вы адресуете отчет — правительству в целом, отдельным государственным институтам, политическим партиям, широкой общественности или международному сообществу?

И для привлечения внимания вашей целевой аудитории, и для структурирования отчета важно иметь перечень вопросов. Если ваш основной объект — определенный институт, например центральная избирательная комиссия или парламент, вы должны поставить в центр внимания вопросы в компетенции этих институтов, такие как совершенствование конкретных избирательных законов, правил и/или нормативных актов. В вашем отчете все выводы, заключения и рекомендации должны быть увязаны с конкретными положениями избирательного закона, которые вы хотели бы изменить. Если вы хотели бы своим отчетом обратиться к международному сообществу, необходимо уделить основное внимание международным стандартам и указать на проблемные моменты, такие как соблюдение рекомендаций ЕС в свете процесса присоединения и/или запросы других иностранных партнеров в отношении государства, прямо или косвенно связанные с выборами.

Чаще всего ваши отчеты будут охватывать все или большинство указанных тем, поэтому они должны быть сбалансированы, интересны, полезны и распространяться в количестве, достаточном для широкой аудитории.

Определите каналы доступа к своей целевой аудитории!

На каком языке вы будете публиковать свои отчеты?

Принимайте во внимание конкретную ситуацию в своей стране, а также свои ресурсы. Как минимум, вы должны представить отчет на государственном языке (или языках) своей страны. Если вы публикуете отчеты на языках национальных

меньшинств (при наличии таковых) и языках, широко используемых в вашей стране, это несомненный плюс. Если вы планируете распространять отчет на международном уровне, обязательно подготовьте текст отчета на английском языке.

Как вы будете распространять свои отчеты?

По каждому промежуточному отчету необходимо подготовить пресс-релиз, цитирующий ключевые положения отчета. Помните, что СМИ, как правило, копируют информацию из пресс-релиза, но редко изучают подробно сам отчет. Необходимо оценить целесообразность подготовки пресс-релиза и по итоговому отчету. Как правило, желательно пользоваться всеми каналами распространения отчетов и использовать все доступные информационные технологии и другой инструментарий.

Способы обнародования отчетов:

- *Пресс-релизы* — пресс-релиз не должен превышать одной страницы;
- *Пресс-конференции* — тщательно выбирайте информацию, время и место, подготовьте электронный пакет для каждого участника, включающий сам отчет, пресс-релиз и другие документы, относящиеся к вопросу;
- *Электронная почта (e-mail)* — в ходе своей миссии подготовьте списки рассылки для представителей правительства, политических партий, СМИ, международного сообщества и НПО. При рассылке скорректируйте сопроводительное письмо для каждой целевой группы и приложите сам отчет;
- *Интернет* — распространяйте информацию на своем сайте и других сайтах в сети, а также через социальные сети;
- *Рабочие группы на уровне правительства/посольства* — постарайтесь принять участие в рабочих встречах международных организаций и посольств.

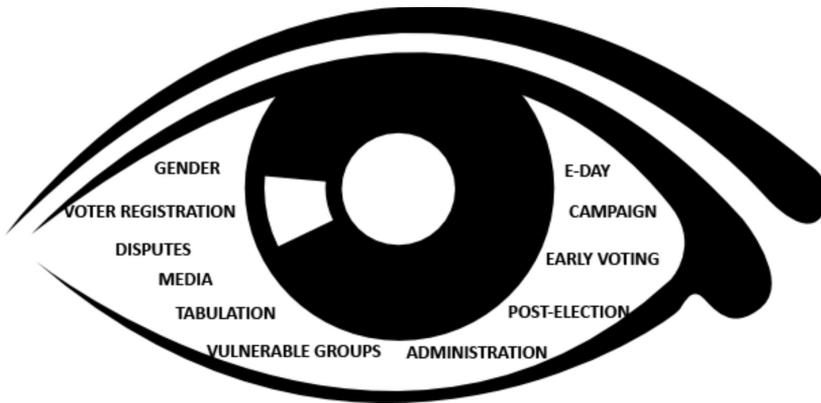
Распространяя электронную версию отчета, используйте только широко распространенные форматы, защищающие текст от возможности изменения, например в формате переносимых документов (pdf)!

В зависимости от наличия ресурсов, рассмотрите возможность создания брошюр для информирования общественности об основных положениях отчета. Адаптируйте текст для этой группы, используя графику и другие приемы, облегчающие чтение и понимание материала. Например, если вы хотите адресовать сообщение молодежи, скорректируйте стиль и сделайте акцент на выводах об участии молодежи в избирательном процессе.

Как планировать подготовку отчетов?

Определите свой периметр наблюдения за выборами заранее!

До начала мероприятий, связанных с наблюдениями, точно определите, за чем именно вы собираетесь наблюдать! Хотите ли вы сконцентрироваться на работе избирательных органов, использовании административного ресурса, освещении выборов в СМИ или на конкретных случаях?



*Расшифровка иллюстрации приведена в приложении

После принятия решения о периметре наблюдения (например, «избирательные споры»), изучите, как эти вопросы освещались в ходе предыдущих выборов: каковы основные проблемы в ходе предыдущих выборов (например, избивание активистов партий), наиболее важные выводы (например, противоречивость законодательных норм) и рекомендации (например, создание специальной группы для разрешения споров в ходе выборов). Оцените также ландшафт текущих выборов: что сегодня больше всего интересует или беспокоит граждан (например, запугивание учителей).

Ваш периметр наблюдений на выборах

Правовая и институциональная среда

Какими законами и как регулируются выборы? Соответствуют ли эти законы международным стандартам? Есть ли в них проблемные положения? Как и когда готовились и принимались эти законы?

Избирательные органы

Какова структура и состав избирательных органов? Какова процедура выдвижения и выбора членов избирательных комиссий? По общему мнению, являются ли избирательные органы независимыми и объективными? Открыты ли совещания избирательных комиссий для аккредитованных наблюдателей?

Пользуются ли избирательные органы доверием общества? Способны ли они работать на принципах консенсуса, доверия и коллегиальности? Как организовано обучение и сертификация сотрудников избирательных комиссий? Существует ли стратегический план и расписание на период выборов?

Регистрация кандидатов

Соблюдаются ли права граждан на участие в выборах в качестве кандидатов? Является ли регистрация партий и кандидатов открытой, прозрачной, справедливой и недискриминационной?

Реестры избирателей

Кто составляет реестры избирателей? Насколько полную и точную информацию содержат реестры избирателей? Доверяет ли общество качеству реестров? Проверяются ли реестры каким-либо независимым институтом?

Политическая среда

Кто принимает участие в выборах? Есть ли преграды для конкурирующих сторон? Гарантирует ли государство равенство возможностей партий и кандидатов? Как организована избирательная кампания? Можно ли охарактеризовать атмосферу как спокойную, без напряженности, давления и запугиваний?

Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний

Прозрачно ли финансирование политических партий и кандидатов? Прозрачно ли финансирование избирательных органов?

Средства массовой информации

Соблюдают ли СМИ законы о средствах массовой информации? Получают ли партии и кандидаты достаточное эфирное время, чтобы донести свое политическое послание? Получает ли электорат адекватную информацию, позволяющую ему сделать обдуманый выбор? Предлагают ли основные каналы (государственные и частные) сбалансированную точку зрения на политические вопросы? Соблюдаются ли принципы свободы и независимости СМИ?

Участие женщин

Существуют ли препятствия для участия женщин в выборах в качестве избирателей или кандидатов? Содержит ли избирательное право инструменты гарантии присутствия женщин в партийных списках («квота для женщин»)? Как относятся СМИ к кандидатам-женщинам и свободны ли СМИ от стереотипов? Идут ли женщины на избирательные участки наравне с мужчинами?

Национальные меньшинства

Могут ли национальные меньшинства принимать участие в выборах? Существуют ли механизмы для расширения их представительства? Имеют ли национальные меньшинства равные возможности для получения информации по избирательным вопросам? Имеют ли они равные возможности для участия в избирательных органах? Имеют ли они равный доступ к информации по выборам?

Наблюдение за выборами

Кто планирует вести наблюдение за выборами — международные и/или внутренние группы, партийные или непартийные? Работают ли долгосрочные наблюдатели? Будут ли в день выборов краткосрочные наблюдатели работать в мобильном и/или стационарном режиме? Охватят ли они всю территорию? На какое время привлекаются наблюдатели? Имеют ли они доступ к избирательным органам на всех уровнях?

Процессы после голосования

Как проведена процедура суммирования и объявления результатов? Придерживалась ли избирательная комиссия сроков, предусмотренных законом? Поступали ли серьезные заявления, ставящие под сомнение результаты выборов? Как обрабатывались эти заявления? Были ли судебные разбирательства? Проводились ли повторные выборы в каких-либо районах?

Выберите международные стандарты, к которым вы будете обращаться!

Каким бы ни было ваше решение о периметре наблюдений, определите международные стандарты, существенные для вашей работы. Смысл этого следующий: вы будете оценивать полученные данные на соответствие не только государственному законодательству, но и международным стандартам. Основные принципы в основе таких стандартов изложены в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии и обязательствах ОБСЕ:

- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии называет следующие пять принципов в основе европейского избирательного опыта: *всеобщее и равное избирательное право, свободные, тайные и прямые выборы*. Кроме того, Сводом предусматривается проведение выборов регулярно через определенное время, и указывается, что условием применения этих принципов является соблюдение основных прав человека, порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства, процедурные гарантии и избирательная система.
- Обязательства ОБСЕ ставят в центр внимания следующие принципы: выборы должны быть периодическими, подлинными, свободными и честными, всеобщими и равными, тайными, с честным подсчетом голосов и обнародованием результатов.

Так, например, Вы можете решить сконцентрировать внимание на международном стандарте: «Государственные ресурсы не должны недобросовестно расходоваться в пользу какого-либо кандидата». В этом случае в отчете должна идти речь об этом стандарте, а именно должен быть подготовлен раздел «Использование административного ресурса» с общей оценкой проблемы и конкретными фактами, полученными от наблюдателей. Например, «инфраструктурные проекты местной администрации, финансируемые из муниципального бюджета, были

представлены как личная заслуга кандидата в следующих регионах...» (приведите примеры); «государственные здания и помещения (в частности театры), общественный транспорт, футбольные стадионы часто использовались для поддержки кандидатов или пропаганды политической партии» (приведите примеры); «местная администрация организовывала мероприятия в рамках кампании для местной правящей партии» (приведите примеры); «празднование начала учебного года было использовано для целей кампании» (приведите примеры).

Определите структуру отчета до начала наблюдений!

Начинайте писать отчет не тогда, когда выборы уже закончились. Чем раньше, тем лучше! Лучше всего, если структура отчета будет определена еще до начала наблюдений. Подготовьте оглавление. Ниже представлена базовая структура отчета о выборах:

Базовая структура отчета о выборах

Введение: объяснение главного вопроса, по которому велись наблюдения на выборах, например, использование административного ресурса

Методика: привлечение экспертов, обучение наблюдателей (например, по всем аспектам использования административного ресурса), расстановка их в стратегически важных местах (например, офисы мэрии)

Главная часть: определение применимого законодательства, перечисление основных тенденций или нарушений, например в вопросах использования административного ресурса

Выводы и рекомендации: акцент на соблюдении международных стандартов (например, в вопросах использования административного ресурса) всеми значимыми группами участников

Определите, какая информация вам нужна для промежуточного и/или итогового отчета. На основе этого решения вы будете давать задания членам своей группы и обучать их.

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

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 116

Начните писать отчет заранее!

После того, как будет определен периметр ваших наблюдений на выборах и структура отчета, можно начинать писать отчет!

Первый промежуточный отчет обычно содержит общую информацию о законодательстве, избирательной системе и субъектах процесса. Эта базовая информация известна с самого начала, поэтому можно изложить ее еще до того, как будут получены первые сообщения с мест. То же самое относится к итоговому отчету. Значительную часть итогового отчета можно написать до дня голосования. Вы можете описать основной предмет своих наблюдений, разъяснить используемые методы наблюдений, обозначить относящиеся к этому предмету нормативно-правовые акты, изложить основные тенденции или нарушения на этапе до дня голосования и даже подготовить первые выводы и рекомендации.

Планируйте время публикации отчета заранее!

Заранее составьте план подготовки отчетов, отражающий количество отчетов, даты опубликования, ответственных лиц по каждому мероприятию.

Количество отчетов, их обнародование и даты их выхода определяются рядом факторов: протяженностью периода наблюдений, возможностями по подготовке отчетов в вашей наблюдательной миссии, а также избирательным календарем.

Выпуск промежуточных отчетов может быть привязан к ключевым событиям избирательного календаря, таким как завершение регистрации избирателей или партий, сроки рассмотрения споров. Промежуточные отчеты могут также публиковаться в определенные промежутки времени без увязки с избирательным календарем (например, каждые три недели, каждые два месяца).

Итоговые отчеты с полной и обобщенной оценкой выборов должны публиковаться приблизительно через шесть недель после завершения избирательного процесса, но не позднее, чем через три месяца после дня голосования.

Публикация отчетов может быть дополнена подготовкой нескольких пресс-релизов по конкретным случаям. Эти пресс-релизы могут представлять собой небольшие отчеты и обычно освещают конкретные вопросы, такие как неожиданное изменение законодательства, значительные происшествия в связи с выборами, важные судебные решения.

Для максимального охвата СМИ, возможно, следует заранее объявить о публикации своего отчета и объединить публикацию с выпуском пресс-релиза, обобщающего наиболее важные выводы отчета.

Обратите внимание на длину своего отчета!

Ваши отчеты не должны быть слишком длинными — ни один читатель, даже самый заинтересованный, не будет рад необходимости читать сотни страниц. Ограничьте себя: несколько раз обдумайте, какая информация важна, а какую можно опустить. Например, действительно ли необходимо перечислять все отдельные случаи в ходе выборов, или достаточно оставить только самые важные? Действительно ли вы хотите описать все подробно, или сконцентрироваться на основных тенденциях? В общем случае, промежуточный отчет не должен превышать 10 страниц, итоговый – 50 страниц (с обычной шириной полей и 12-ым шрифтом). Статистику для «продвинутых читателей» и тех, кто хочет более подробно изучить вопрос и получить дополнительную информацию, например, по случаям в ходе выборов, результатам или судебным решениям, всегда можно привести в приложениях к отчету.

Как структурировать отчет о выборах?

Как должен выглядеть отчет?

Используйте ясную схему для презентации информации читателям!

У вас есть выбор из нескольких форматов организации информации. В основном рекомендуется комбинация следующих методов:

- *Описание*: описание происшедшего — когда, где, с кем. Подробности помогут читателю понять обстоятельства.
- *Хронологическая последовательность*: описывайте события последовательно с начала до конца, используйте слова, указывающие на порядок событий, такие как «сначала», «затем», «после того», «наконец», а также указания на конкретные даты и время.
- *Сравнение/противопоставление*: используйте сравнения для описания изменений в избирательном кодексе, прогресса, достигнутого со времени предыдущих выборов, роста или сокращения числа происшествий.
- *Проблемы/решения*: на основе своего анализа и ключевых выводов, представьте рекомендации по совершенствованию избирательного процесса в будущем.

Структурируйте свой отчет!

Какой бы отчет вы не писали, всегда структурируйте его следующим образом:

Базовая структура отчета о выборах, для любых видов отчетов

Заглавная страница. Укажите самую важную информацию о своем отчете, а именно название, наблюдаемые выборы (президентские, парламентские, местные), отчетный период, название своей организации, дату публикации отчета; поместите логотип.

Содержание. Подготовьте перечень разделов в вашем отчете с указанием страниц.

Введение. Укажите основной вопрос в центре внимания ваших наблюдений (избирательные органы, финансирование кампаний, процедуры в день голосования и др.), международные стандарты, на которые вы ссылаетесь, вид публикуемого отчета (промежуточный, итоговый).

Методология. Опишите используемые методы наблюдения: привлечение экспертов, обучение наблюдателей, их расстановка по стратегически важным точкам, используемые технологии (например, параллельный подсчет голосов).

Главная часть. Представьте обзор соответствующего законодательства и основные тенденции избирательного процесса, охваченные вашим отчетом. Используйте заголовки и подзаголовки, отражающие содержание разделов.

Выводы и рекомендации: Обобщите данные своего отчета! Кратко изложите выводы, не приводя новых доводов или доказательств. Ссылайтесь на международные стандарты! На основе своих выводов сформулируйте предложения и рекомендации по проведению выборов в большее соответствие с международными стандартами.

Информация о вашей организации: На последней странице приведите обобщенную информацию об истории организации, ее миссии, понимании задач, укажите источники финансирования работы по наблюдению за выборами.

Укажите период, охарактеризованный в отчете!

На титульной странице, а также в самом отчете, укажите, какой период вы охватываете. Обычно промежуточный отчет охватывает период от двух недель до двух месяцев, а итоговый отчет – весь период наблюдения.

Подготовьте оглавление!

Все ваши отчеты должны быть разбиты на разделы. Эти разделы должны быть отражены в оглавлении, что позволит читателю легко найти интересующие его разделы отчета.

Используйте подзаголовки!

Разбейте текст на разделы и сопроводите каждый такой раздел ясным подзаголовком. Заголовки всех разделов и подразделов должны давать читателю ясное понимание, чего ожидать от соответствующего раздела. Подзаголовки должны быть нейтральными, без каких-либо оценок по проведению выборов.

Найдите оптимальное соотношение между текстом и графикой!

Наиболее важную информацию изложите словами! Не используйте слишком много графиков и диаграмм. Хотя круговая диаграмма или гистограмма могут наглядно представить исходные данные, их никогда не следует использовать без комментариев, объясняющих читателю, чем важны эти данные — показывают число происшествий за соответствующий период времени, эфирное время, выделенное каждому кандидату в прайм-тайм, сравнение данных параллельного подсчета и официальных результатов выборов.

Вы можете также использовать фотографии, но не переусердствуйте! Отчет должен излагать факты в основном в виде текста. При использовании фотографий тщательно обдумайте, какие именно фотографии вы включаете в свой отчет. Помните о правах людей на защиту персональных данных и частной жизни. (См. Совет Европы, 1980 г.: Конвенция о защите частных лиц при автоматизированной обработке персональных данных).

Как должен выглядеть итоговый отчет?

В итоговом отчете должны быть отражены ключевые элементы любого отчета о выборах: общее резюме, оглавление, введение, выводы, рекомендации, информация об организации.

Помимо указанного могут быть освещены следующие вопросы:

Возможная структура итогового отчета о выборах

- Титульная страница
- Оглавление
- Общее резюме
- Введение и благодарности
- Политический контекст
- Анализ законодательной базы
- Анализ процесса регистрации избирателей и результатов проверки реестров избирателей
- Избирательные органы
- Наблюдение за регистрацией кандидатов
- Наблюдение за избирательной кампанией
- Мониторинг СМИ
- Участие национальных меньшинств, участие женщин, голосование людей с ограниченными возможностями
- Наблюдение за ходом голосования, подсчета голосов и обобщения результатов
- Официальные результаты и комментарии
- Рассмотрение жалоб и эффективность системы вынесения решений по ним
- Выводы и рекомендации
- Информация об организации, осуществлявшей наблюдение за выборами

Однако вы не обязаны следовать вышеприведенной структуре. Если вы хотите сконцентрироваться на определенном аспекте избирательного процесса, то можете ограничиться этим аспектом в своем итоговом отчете.

Сформулируйте главное сообщение!

Четко определите свое главное сообщение, указав международные стандарты, по которым вы оцениваете выборы. Вы должны показать, какие конкретно международные стандарты соблюдены, частично соблюдены, или не соблюдены. Вы не должны решать, являются ли выборы «состоявшимися» или нет.

Итоговый отчет должен показать, насколько весь избирательный процесс вызывает доверие кандидатов и общества, а также степень продемонстрированной властями политической воли к проведению подлинно демократического избирательного процесса.

«Оба тура президентских и муниципальных выборов отвечали большей части обязательств ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов. Конструктивная роль полиции, их сдержанное и одновременно создающее спокойную атмосферу поведение способствовало мирному проведению дня голосования. В целом этим выборы проведены профессионально и прозрачно. Были очевидны определенные проблемы, такие как заявления о запугивании избирателей в период подготовки к голосованию»

или

«Парламентские выборы были конкурентными, прозрачными, и хорошо организованными по всей стране, хотя некоторые аспекты требуют к себе внимания. В День голосования избиратели имели возможность свободного волеизъявления в мирной атмосфере, несмотря на ряд безответственных заявлений о нарушениях со стороны политических партий»

или

«Парламентские выборы стали важным шагом в закреплении процедур демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и Совета Европы, однако ряд важных проблем еще предстоит решить. Выборы были конкурентными, с активным участием граждан на протяжении всей кампании, включая мирные массовые митинги. Однако атмосфера была поляризована, напряжена и характеризовалась активным использованием резкой риторики с несколькими случаями применения силы. В центре внимания зачастую оказывались не конкретные политические платформы и программы, а преимущества служебного положения с одной стороны и частные финансовые средства — с другой».

Дайте оценку текущим выборам по сравнению с предыдущими!

Оценивая выборы, вы можете изучить, насколько эти выборы проведены лучше предыдущих. Это можно сделать, обратившись к предыдущим отчетам, подготовленным международными организациями и группами внутренних наблюдателей; сравнивая фактическую информацию (например, число кандидатов, происшествий в течение дня голосования, результаты выборов); отмечая изменения (например, изменения в избирательном законодательстве, избирательной системе, обучении членов избирательных комиссий, в работе органов власти с заявлениями).

Обобщенно изложите свои выводы в самом начале!

В начале документа можно обобщенно изложить наиболее важные проблемы и происшествия в ходе избирательного процесса. Это та часть, которая будет прочитано большинством ваших читателей.

Далее предлагается список основных фраз для подобного обобщающего раздела:

Последний раз изменения в Конституцию и Избирательный кодекс вносились ...
Выборы организованы избирательными органами с трехуровневой структурой, включая ...
За подготовку реестров избирателей отвечали ...
Регистрация кандидатов в целом была инклюзивной и прозрачной ...
Избирательная кампания проведена в крайне поляризованной политической атмосфере ...
Границы между государством и партией зачастую были стерты ...
В целом СМИ предоставляли избирателям широкий спектр политических мнений, позволяя им сделать более осознанный выбор ...
Процедуры обработки жалоб и исков недавно были отчасти упрощены и прояснены ...
День голосования прошел в целом спокойно ...
Наблюдатели положительно оценивают процесс суммирования голосов в РИК ...
Около 800 жалоб и заявлений было подано в отношении дня голосования, что позволяет предположить ряд нарушений при голосовании, подсчете и обобщении результатов ...

Приведите анализ своих наблюдений!

Итоговые отчеты содержат анализ всех наблюдаемых аспектов избирательного процесса, они не должны содержать только перечисление отдельных случаев!

Следует избегать следующих вариантов:

Предполагаемый подкуп избирателей в Душети Зурабом Отиашвили
27 августа т.г. Информационный центр Мцхета-Мтианети сообщил о предполагаемом подкупе избирателей Зурабом Отиашвили. На основании сообщения и новостей на официальном сайте муниципалитета Душети,...

Предполагаемый подкуп избирателей в Поти Тенгизом Саришвили
6 и 11 сентября т.г. информационное агентство «Инфо 9» опубликовало на своем сайте два рассказа о митингах, проведенных Тенгизом Саришвили, мажоритарным кандидатом Единого национального движения на выборах в парламент. Встречи прошли в избирательном округе № 70 города Поти ...

Предполагаемый подкуп избирателей в Ланчхути со стороны Гиа Гогуадзе
20 сентября т.г. в информационной программе в 15:00 9 канал показал сюжет о подкупе избирателей в избирательном округе 61 в Ланчхути Кетуной Цинцадзе, представителем Гии Гогуадзе ...

Итоговый отчет в любом случае должен содержать обобщение всех примеров, т.е. предлагать информацию о количестве происшествий и решениям по ним. Отдельные примеры следует упоминать, только если они выбиваются из общего фона или являются определяющими для избирательного процесса.

Отдельные примеры могут быть приведены следующим образом:

Прокуратура начала расследование по семи случаям предполагаемого подкупа избирателей. Представляется, что по двум таким случаям решение об аресте имущества и задержании нарушителей принято без достаточных правовых оснований ...

Еще один случай связан с участием М.К., арестованного по подозрению в подкупе избирателей в июле, до объявления о выборах. Он выдвинулся кандидатом, будучи в заключении ...

Как стало известно наблюдателям, ни по одному из семи случаев предполагаемого подкупа избирателей нет решения суда по существу, никто из подозреваемых в подкупе не признан виновным...

Сформулируйте рекомендации!

С помощью рекомендаций вы можете сообщить свою точку зрения и предложить дальнейшие действия. Рекомендации содержат предложения по совершенствованию всего процесса или его отдельных составных частей. Они предлагаются с целью улучшить проведение выборов в стране и привести их в полное соответствие со Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов (см. также последнюю главу настоящего «Руководства»).

Почему в подготовке отчетов о выборах так важен этап планирования наблюдений?

Инвестируйте свое время и ресурсы в этап планирования!

Наблюдения за выборами – важнейший проект, требующий серьезной работы, знаний и профессионализма. Он связан с людьми, деньгами, логистикой и политикой. В качестве первого шага по организации эффективных наблюдений необходимо подготовить план работы. План должен быть гибким, с возможностью корректировки в случае непредвиденных ситуаций в ходе работы. План работы — это перечень целей, задач, мероприятий и ожидаемых результатов. Очень важно указать предполагаемые человеческие и финансовые ресурсы, а также период работы.

Утвержденный план работы служит в качестве руководства к действию с целью решения поставленных задач. Он должен быть написан таким образом, чтобы быть понятным любому человеку в составе группы или вне ее в части описания задач и результатов, а также мотивов производимых действий. До подготовки плана работы организация должна принять во внимание вид выборов, так как он определяет методы наблюдения. В зависимости от того, являются ли выборы президентскими, парламентскими, местными или общенациональным референдумом, могут потребоваться разные подходы к наблюдению. Таким образом, первым шагом является оценка потребностей.

Оцените потребности!

Оцените потребности, чтобы определить, какие аспекты избирательного процесса требуют внимания и должны стать приоритетным предметом наблюдения. Изучите разнообразные источники, чтобы получить взвешенную точку зрения на ситуацию, учтите региональную специфику. Запишите наиболее важные выводы из анализа потребностей! Обратите внимание на:

- Отчеты о наблюдениях за предыдущими выборами — с целью понять, в какой мере реализованы рекомендации по итогам предыдущих выборов;
- Последние изменения в избирательном законодательстве;
- Интервью с представителями основных заинтересованных групп: избирательная комиссия и другие компетентные органы, политические партии, видные эксперты по законодательству и СМИ, специализированные НПО (работающие в сфере прав женщин, национальных меньшинств, прав человека, противодействия коррупции);
- Интервью с международными наблюдателями.

Оцените собственные возможности!

Каковы оптимальные периметр, масштаб и время наблюдательных мероприятий?

Периметр: какие виды наблюдения компетентна вести ваша организация? В какой сфере у вас наработан опыт? Возможные сферы внимания: анализ законодательной базы, формирование, эффективность и беспристрастность избирательных органов, процессы работы с жалобами и исками, регистрация партий и кандидатов, регистрация избирателей, избирательная кампания, включая СМИ и финансирование кампании, день голосования, сообщение результатов выборов, судебные разбирательства.

Масштаб: вид выборов имеет определяющее значение при выборе методики наблюдения и может иметь значение при распределении заданий наблюдателям в процессе подготовки к голосованию. В зависимости от того, являются ли выборы президентскими, парламентскими, местными или общенациональным референдумом, могут потребоваться разные подходы к наблюдению. Какими средствами вы располагаете? Имеется ли адекватное финансирование? Сколько наблюдателей вы можете привлечь? Какие наблюдатели вам нужны? (партийные или непартийные, работающие мобильно/стационарно, КН, ДН/координаторы, члены основной группы). Сколько? Хотите ли вы охватить всю территорию или сконцентрироваться на представительных территориях или одном регионе?

Время: Какую фазу избирательного процесса вы будете наблюдать – весь процесс или только День голосования?

Составьте четкий план действий!

После оценки потребностей необходимо составить план действий. Если вы представляете несколько гражданских групп, все эти группы должны принимать участие во встрече с тем, чтобы обеспечить общее согласие с самого начала проекта. В ходе встречи необходимо решить следующие вопросы:

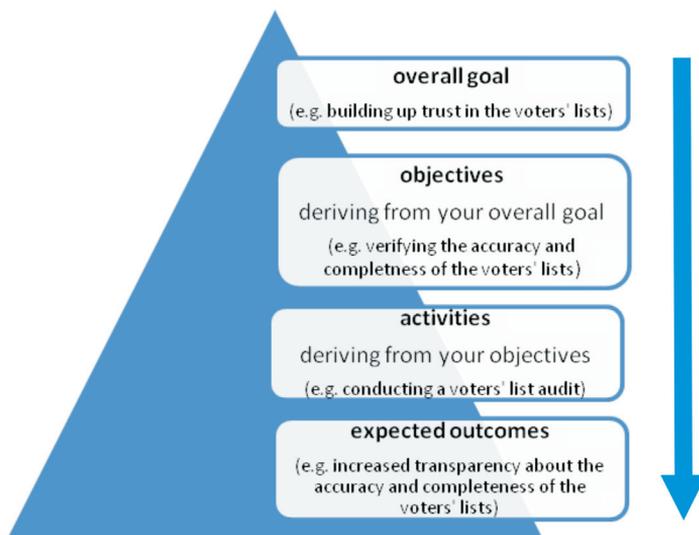
Цели: объект ваших наблюдений и ваши цели (например, развивать общественное доверие, выявлять и предотвращать нарушения, усовершенствовать избирательное законодательство, повысить доверие к реестрам избирателей, стимулировать участие женщин в качестве кандидатов и избирателей)

Задачи: какие задачи вы намерены решать в рамках выбранной цели? (например, выявление ошибок в реестрах избирателей, обеспечение соблюдения партиями кодекса поведения, сообщение о случаях насилия в связи с выборами, рост понимания процесса выборов со стороны избирателя, наблюдение за ходом дня голосования, пропаганда нового избирательного закона)

Действия: какие конкретно действия вы намерены предпринять? (например, кампания по реформированию избирательного законодательства на радио, про-

верки реестров избирателей, выборочный опрос членов избирательных комиссий, целенаправленное наблюдение за днем голосования, параллельный подсчет голосов, мониторинг жалоб и исков после голосования)

Ожидаемые результаты: каков конкретный эффект от вашей работы? Каковы ваши цели и задачи? (например, лучшее информирование избирателей, более высокая явка, отчет о ходе дня голосования, список случаев насилия и меры, принятые в этой связи властями)



*Расшифровка иллюстрации приведена в приложении

Когда цели, задачи и ожидаемые результаты определены, они должны быть сведены в стратегический план. Стратегический план должен включать в себя реалистичные цели и задачи, которые могут быть решены в разумные сроки и на основе имеющихся ресурсов.

Подготовьте графики работы!

Когда цели, задачи и действия определены, составьте проект графика всех действий и задач по наблюдению за выборами. Только когда вся работа будет включена в график, вам будет видно, насколько достижимы ваши цели и каким путем их можно достичь. Обязательно включите в график следующую информацию:

Календарь выборов: увяжите свои наблюдательные мероприятия с мероприятиями избирательной кампании.

Сроки мероприятий по привлечению средств: не забывайте о необходимости придерживаться сроков подачи проектных заявок донорам.

Календарь обучения: выделите время для тщательного обучения наблюдателей тому, на что именно следует обращать внимание и как заполнять форму отчета.

График отчетов: разработайте план с указанием, кто и в какие сроки подает определенную информацию, включаемую в отчеты. Установите разумные сроки и периодичность (например, подача информации долгосрочными наблюдателями дважды в неделю).

Создайте эффективную структуру отчетности!

Точная и своевременная внутренняя отчетность жизненно важна для ваших общих отчетов. Наблюдатели на местах должны собирать объективную информацию и передавать ее координаторам вовремя и без искажений, а координаторы должны анализировать информацию и направлять ее в Основную группу.

В случае чрезвычайных происшествий или процессов, где речь может идти о серьезном нарушении действующего государственного законодательства и/или международных стандартов, ваши наблюдатели на местах должны незамедлительно сообщать о них вам в штаб-квартиру по телефону с последующим направлением сообщения-молнии.

На схеме ниже представлена взаимосвязь между обучением и отчетностью ваших наблюдателей. Только если наблюдатели прошли интенсивное обучение по подготовке отчетов, они будут способны предоставлять качественную информацию в вашу штаб-квартиру, которая, на основе этой информации с мест, сможет подготовить объективные, непредвзятые и свободные от ошибок отчеты.



*Расшифровка иллюстрации приведена в приложении

Создайте эффективную структуру коммуникации!

В наблюдениях за выборами используются разнообразные технологии коммуникации для быстрой передачи информации, в частности для передачи данных наблюдателей со всей страны в день голосования. В такие системы коммуникации могут входить стационарные и мобильные телефоны, факсы, компьютеры, или сочетание этих технологий. Независимо от выбора технологии, канал передачи информации может оказаться нарушенным или перегруженным, поэтому у вас должны быть готовы альтернативные решения. Создайте резервный план коммуникации, проинформируйте о нем наблюдателей. В некоторых случаях может потребоваться доставлять информацию на машине или другими способами.

Как работа наблюдателей влияет на качество ваших отчетов?

Существует явная связь между работой наблюдателя на выборах и качеством ваших отчетов!

Чем больше информации у наблюдателей о контексте выборов, тем лучше они понимают свои задачи и обязанности, а также свой кодекс поведения, тем лучше они подготовлены к кризисным ситуациям, тем лучше они способны передавать информацию об избирательном процессе. Чем более точную фактическую информацию они передают, тем эффективнее вы сможете воспользоваться ею для подготовки своих отчетов.

Тщательно выбирайте своих наблюдателей на местах!

Тщательно обдумайте, как выбрать наблюдателей для своей работы. Вам придется привлекать и координировать большое число волонтеров. Наиболее эффективный способ — это найти в каждом регионе пользующиеся доверием неправительственные организации, которые могут быть заинтересованы в участии в вашем мониторинге в качестве партнера. В этой связи необходимо ответить на следующие вопросы:

- Работает ли ваша организация только в столице, или у вас есть офисы и контакты в регионах?
- Есть ли у вас база данных волонтеров по предыдущей работе? Есть ли база данных новых волонтеров?
- Есть ли партнерские организации в регионах, которые работали бы с вами? Если да — обеспечили ли вы им достаточное обучение?
- Как вы будете координировать волонтеров?

Четко обозначьте задачи и обязанности своих наблюдателей!

Выберите свой подход. Будете ли вы только наблюдать за избирательным процессом или подавать жалобы и иски? От вашего решения зависит категория ваших наблюдателей. Нужны ли вам краткосрочные наблюдатели, знакомые с процедурами дня голосования, или долгосрочные с большим опытом наблюдений, а также навыками подготовки отчетов, логистики, распределения людских ресурсов и управления? Возможно, вам нужны юристы с опытом подачи заявлений и претензионной работы?

Четко определите цели и задачи своих наблюдателей в период подготовки к голосованию, непосредственно в день голосования и после него!

Проведите интенсивное обучение своих наблюдателей!

Проведите репетицию выборов. Используйте ролевые игры и другие интерактивные методы. Предложите наблюдателям конкретные случаи для принятия решений. Попросите их заполнить формы отчетов. Расскажите им, на чем следует акцентировать внимание, а что можно опустить. Предложите стандартные формы для всех наблюдателей, чтобы информацию от них можно было собрать без ошибок и легко обработать. В конце проведите экзамены и выберите наблюдателей.

Во время учебы вы можете объяснить, как следует действовать наблюдателям. Есть несколько принципов, которые необходимо соблюдать в ходе работы:

Оставайтесь беспристрастными, независимыми и объективными!

- Будьте осмотрительны. Обсуждайте вопросы выборов только со своими коллегами. Воздерживайтесь от необъективных заявлений в отношении политических партий, кандидатов или любых вопросов в связи с выборами.
- Ведите постоянный диалог с группами, участвующими в избирательном процессе.
- Не носите и не демонстрируйте ничего, что может быть принято за выражение принадлежности или поддержки какой-либо политической партии или кандидата.
- Тщательно изучайте обвинения. Основывайте свои выводы на тщательно документированных реально существующих и проверенных доказательствах. Сообщайте только о фактах, установленных вами лично.
- Не принимайте подарков или одолжений ни от одной группы участников выборов; это может быть воспринято как ненадлежащее влияние.
- Не участвуйте в политических спорах и конфликтах. Реагируйте надлежащим образом: прежде всего (и это самое важное) не подвергайте себя опасности. Не принимайте ничью сторону. Соберите факты от всех групп участвующих.

Не прерывайте избирательный процесс и не вмешивайтесь в него! (например, давая указания представителям избирательных органов).

- Если вы заметили какие-либо несоответствия, сообщите избирательной комиссии, но не говорите им, что они должны делать.
- Не делайте прогнозов о результатах выборов. Не выражайте личного мнения о действительности выборов.
- Выполняйте инструкции участковой избирательной комиссии. Если вы не удовлетворены какими-либо из этих инструкций, документируйте их.

- Не оказывайте практического (физического) содействия в процессе голосования или подсчета.
- Не используйте на избирательном участке оборудования для фотографирования, видео- и аудиозаписи без разрешения членов участковой избирательной комиссии.
- Избегайте любой конфронтации с членами участковой избирательной комиссии.

Предложите своим наблюдателям подписать кодекс поведения!

Ваши наблюдатели должны следовать сложившимся стандартам наблюдения за выборами, таким как нейтральность, объективность, профессионализм, соблюдение законов страны, соблюдение внутренних инструкций организации. Они должны подписать кодекс поведения, тем самым взяв на себя обязательство надлежащим образом наблюдать за выборами. Можно предусмотреть санкции и применять их в случаях нарушения указанного кодекса.

Более 125 непартийных организаций по наблюдению за выборами совместно разработали и приняли принципы и кодекс наблюдателя, подписанные в апреле 2012 года в ООН, Нью-Йорк.

Кодекс поведения независимых наблюдателей за выборами

- 1- Сохранять независимость, оставаясь *политически нейтральными* во всех мероприятиях избирательного процесса (включая наблюдения, мониторинг, общение с избирателями, опросы на выходе с участков, другие действия), воздерживаясь от публичного выражения симпатий или антипатий к какому-либо кандидату, политической партии, группе, движению или другому объединению, добивающемуся избрания, сторонникам или противникам любой инициативы, выносимой на референдум (в т.ч. при сообщении о нарушении законов, регламентов и избирательных прав партиями, кандидатами, и группами по проведению референдума), а также игнорируя все предлагаемые блага или угрозы со стороны политических конкурентов или их представителей;
- 2- Работать *независимо от правительства* на пользу подлинно демократического избирательного процесса, вне зависимости от того, кто побеждает, и применять — с учетом принципов независимости и обстановки в стране — лучшие из существующих методов, методик и технологий, чтобы наблюдать и отслеживать различные аспекты избирательного процесса в течение всего избирательного цикла, а также политическую обстановку вокруг выборов. Применять лучшие методы, методики и технологии для контроля за конкретными аспектами избирательного процесса;
- 3- Строго следовать *принципам неприменения насилия*, призывать к этому всех участников избирательного процесса и делать все практически возможное для сокращения возможности насилия на выборах;
- 4- *Уважать конституцию, законы, регламенты* страны и международные обязательства, касающиеся демократических выборов, содействовать соблюдению избирательных прав и призывать к этому все участвующие стороны;

- 5- Уважать политический нейтралитет избирательных органов всех уровней и *ни в коем случае не вмешиваться незаконным или ненадлежащим образом в организацию выборов*, активно налаживать сотрудничество с политически нейтральными должностными лицами избирательных органов, выполнять данные ими или другими надлежащими органами власти законные инструкции по защите честности выборов;
- 6- *Помогать отстаивать право избирателей* и потенциальных избирателей на свободное волеизъявление, без неправомерной дискриминации, недопустимых ограничений, вмешательства или запугивания, включая право на тайное голосование, право всех избирателей, включая женщин, молодежь, коренные народы, национальные меньшинства, инвалидов и другие традиционно маргинализируемые группы населения, регистрироваться на выборах, получать на понятных им языках достаточную и точную информацию, позволяющую сделать информированный выбор, принимать участие в других фазах избирательного процесса;
- 7- *Придерживаясь строгой объективности, помогать отстаивать права участников политического процесса* на избрание, без неправомерной дискриминации или других недопустимых ограничений их возможности законно зарегистрироваться или выполнить другие требования для баллотирования, свободно вести избирательную кампанию среди электората, донести свое политическое послание до общественности или реализовать право на создание объединений, право на мирные собрания и передвижение, отслеживать все аспекты избирательного процесса и предлагать эффективные средства решения проблем, а также реализовывать право на личную безопасность;
- 8- Тесно сотрудничать с наблюдателями от других независимых наблюдательных организаций, присоединившихся к Декларации глобальных принципов независимого наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями, сотрудничать с международными миссиями по наблюдению за выборами;
- 9- **Объективно, точно и своевременно обнародовать всю положительную и отрицательную информацию, с документальным подтверждением всех серьезных проблем, достаточным для проверки сообщаемой информации, и с документальным подтверждением всех положительных аспектов процесса, достаточным для получения объективной и точной картины происходящего;**
- 10- *Обеспечить высокий уровень подготовки всех наблюдателей*, позволяющий им с полным пониманием выполнять этот Кодекс поведения, подписать прилагающуюся к нему присягу с полным осознанием ее значения, предоставлять информацию, соответствующую стандартам Кодекса поведения.

Источник: http://www.gndem.org/sites/default/files/declaration/Declaration_of_Global_Principles_0.pdf

Как сообщать о нарушениях в ходе выборов?

Четко определите, о чем вы собираетесь сообщать!

Ваша Основная группа и наблюдатели на местах будут получать большой объем информации по выборам. Еще до начала работы вы должны четко понимать, какая информация важна для ваших отчетов, а какая нет. Хотите ли вы сосредоточить внимание на избирательном законодательстве, нарушении других государственных законов помимо избирательных, на избирательных спорах, по которым вы выступаете в судах?

О чем вы будете сообщать?

- **Сообщения о нарушении государственного законодательства и спорах в этой связи:** регулирование избирательной кампании (например, регистрация кандидатов и проведение кампании, использование административного ресурса, работа избирательных комиссий, СМИ, финансирование выборов/ кампаний); соблюдение процедур в день голосования (открытие/закрытие участков, подсчет голосов и обобщение результатов); процедуры после дня голосования (например, вбросы бюллетеней, разрешение голосовать незарегистрированным гражданам, нарушение процедуры подсчета голосов, неправомерное отклонение жалоб на нарушения в день голосования, нарушение процедуры подведения общих итогов);
- **Сообщения о нарушениях законов помимо избирательного закона и спорах в этой связи:** например, законодательство о государственной службе (ограничения на участие в кампаниях для госслужащих); административный кодекс (использование административных ресурсов центральными и местными органами власти); уголовное и смежное законодательство (нарушения или административные правонарушения, влекущие штраф или краткий срок лишения свободы)
- **Сообщения о собственных заявлениях/спорах** (сюда могут входить нарушения и споры, относящиеся к обеим или одной из вышеприведенных категорий)

Независимо от вашего решения, четко осознайте, какие этапы избирательного процесса вы будете охватывать: период до голосования, сам день голосования или период после голосования:

- Споры в преддверии голосования могут относиться к подкупу избирателей, нарушению регламента финансирования кампаний. Зачастую они неясно определены законом, что создает проблемы для наблюдателей при сборе информации, документировании случая и оценке данных.
- Материалы по спорам в день голосования и после него главным образом подаются в избирательные органы и/или суды. Избирательное законодательство обычно регламентирует эти случаи, поэтому наблюдателям легче документировать их и далее следовать соответствующей процедуре.

Осознавайте возможность конфликта интересов!

В отличие от международных наблюдателей, вы можете пользоваться своим правом подавать жалобы. Если вы воспользовались таким правом, то необходимо понимать, что возможен конфликт интересов: с одной стороны, вы участвуете в рассмотрении жалобы, с другой – вы сообщаете о случаях, в которых являетесь действующей стороной. Учитывая этот конфликт интересов, вы должны стремиться сохранить объективность в своем отчете. Всегда придерживайтесь принципов непредвзятости и точности. Этого можно добиться следующим образом:

- Создайте отдельные формы для случаев, о которых вы только сообщаете, и о случаях, в которых вы принимаете участие и отслеживаете;
- Поручите разным сотрудникам работу над вашим собственным случаем и случаями, сообщенными другими;
- По-возможности, не ограничивайте свой отчет только жалобой, которую вы отслеживаете, но старайтесь охватить другие жалобы в избирательном округе, где вы ведете наблюдения.

Будьте активны при сборе информации!

Проявляйте активность, особенно при мониторинге споров в ходе кампании. Ищите информацию. Регулярно связывайтесь с субъектами кампании, СМИ, другими институтами с целью выявить случаи и собрать информацию по ним. Создайте команды аналитиков СМИ для просмотра традиционных и новых СМИ не только с целью мониторинга освещения в СМИ кампаний участников, но и для выявления потенциальных споров в связи с выборами. Если ваш доступ к информации ограничен, особенно в случае нарушений законодательства помимо избирательного, стремитесь получить необходимую информацию от ответчиков, их адвокатов и субъектов политической кампании.

Тщательно собирайте информацию о спорах в ходе выборов!

Создайте собственную базу избирательных споров!

До начала сбора информации с мест создайте собственную базу данных по спорам в ходе выборов, которые вы планируете наблюдать. Это могут быть вопросы, которые вы только документируете, или которые отслеживаете. Эта база данных «позволит определить, возможно ли их разрешение споров в судебном порядке и поможет осуществить процесс учета и отслеживания правовых споров. Проведение подобного анализа позволит также определить роль и дать оценку эффективности и объективности работы органов, отвечающих за вынесение решений по избирательным спорам» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 35).

Ваша таблица избирательных споров может быть структурирована следующим образом:

Таблица избирательных споров должна содержать

- Случаи нарушения или несоблюдения законодательства, позволяющие подать жалобу;
- Перечень лиц и учреждений, на которые могут быть поданы жалобы;
- Орган, ответственный за вынесение решения;
- Форма подачи жалоб в компетентные органы;
- Временные рамки;
- Процедура рассмотрения жалоб (в избирательных органах и/ или в суде); механизмы реализации решений;
- Наказания в случаях нарушения закона.

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр.43

Обучите наблюдателей, как собирать жалобы!

Для получения точной информации от наблюдателей, советуем вам обучить их, как собирать информацию о жалобах. Ваши наблюдатели должны знать не только соответствующее государственное законодательство, но и международные стандарты. Они должны не только знать, как собирать необходимую информацию, заполнять претензионные формы и сообщать о происшествиях и жалобах, но и строго придерживаться кодекса поведения в ходе работы.

Кодексом поведения предусмотрены следующие принципы:

Кодекс поведения при сборе информации о жалобах

...

Приоритетные вопросы — *конфиденциальность* и защита заявителя

Будьте *объективны*, насколько это возможно. Свяжитесь и поговорите со всеми сторонами (например, с заявителем, обвиняемым, органом, ответственным за вынесение решения).

Встречи для обсуждения жалоб должны проводиться в присутствии двух наблюдателей, когда это возможно.

По-возможности старайтесь получить *копию документов* в отношении жалоб, поданных в компетентный орган.

Если избирательная комиссия или суд проводит слушание избирательного спора, постарайтесь присутствовать на нем, но обратитесь за разрешением, даже если слушание открытое. Лицо, к которому необходимо обратиться за разрешением на присутствие, – это, как правило, председательствующий судья или председатель. Постарайтесь НЕ контактировать со сторонами в ходе разбирательства и помните, что вы являетесь *нейтральным* наблюдателем.

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Разрешение избирательных споров в странах ОБСЕ», 2000 год, с. 23

Тщательно документируйте отдельные случаи!

Для документирования избирательных нарушений используйте специальные претензионные формы избирательной комиссии для наблюдателей или собственные претензионные формы, которые вы разработали с целью охватить все случаи. У вас должны быть формы для случаев, связанных с избирательным законодательством, с законодательством помимо избирательного, по случаям, которые вы отслеживаете. Удостоверьтесь, что форма для жалоб и общая форма наблюдений предоставляют ту же самую информацию в вашу базу данных. Рассмотрите целесообразность использования разных форм на этапе подготовки к голосованию, в день голосования и после него.

В общем случае ваши формы должны содержать следующую информацию:

Документирование нарушений

Кто: выясните все имена, аффилированность и функции сторон, а также их контакты, когда это возможно. Кто жалуется? (например, избиратели, кандидат, представитель партии). Кто совершает предполагаемое нарушение? (например, другая партия, местные власти, СМИ). Кто будет принимать решение по жалобе?

Что произошло: подробно опишите происшествие, укажите время. Выясните возможности больше подробностей (например, имена, точное место, дата, свидетели). Выявите и получите, если это возможно, материальные свидетельства, такие как копии документов, видеозапись, публикации в газетах. Когда это произошло (укажите насколько возможно точное время)

Где: куда вы [другое лицо] подаете заявление — в суд или избирательную комиссию? При подаче заявления попросите, чтобы орган, который будет работать с заявлением, присвоил ему номер. Когда судебный орган или другая соответствующая инстанция будет рассматривать заявление?

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 48.

Сохраняйте четкую структуру при наблюдении за судебными разбирательствами!

При наблюдении за судебным разбирательством принимайте во внимание основные принципы организации правосудия в своей стране. Подходы могут различаться: в одном случае судья может быть «арбитром», стремящимся обеспечить честность рассмотрения, основывая свои решения только на доказательствах сторон; в другом случае судья может задавать множество вопросов, активно собирая и оценивая доказательства от всех вовлеченных в дело сторон.

В любом случае, при наблюдении за судебным разбирательством или разбирательством в избирательной комиссии, вам важно получить ответы на следующие вопросы:

Вы можете использовать следующий перечень вопросов для наблюдения за процессом рассмотрения избирательного спора:

- «Имел ли заявитель возможность представить суду или членам избирательной комиссии доказательства в пользу поданной жалобы в письменной форме или дать устные показания;
- Имели ли другие заинтересованные стороны возможность представить свои свидетельства;
- Являлось ли слушание открытым, могли ли там присутствовать все заинтересованные лица, включая журналистов и представителей общественности, проходила ли какая-либо часть слушания за закрытыми дверями, исключая тем самым возможности для наблюдения;
- Одинаково ли беспристрастно относился орган, рассматривающий дело, ко всем участникам: заявителю, свидетелям, заинтересованным сторонам;
- Проявил ли орган, рассматривающий дело беспристрастность и объективность;
- Соответствовало ли решение, принятое органом, рассматривающим дело, решениям, вынесенным по аналогичным делам;
- Другие наблюдения, особенно комментарии органа, рассматривавшего дело, в поддержку сделанных наблюдателем заключений по данному делу.
- ...
- Представляли ли адвокаты интересы заявителя и других заинтересованных сторон;
- Степень, в которой суд следует всем юридическим процедурам;
- Время, необходимое для вынесения решения;
- Какую информацию суд сообщает сторонам относительно их права на подачу апелляции в суд вышестоящей инстанции.”

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 49

Продуманно сообщайте об избирательных спорах!

Основывайтесь на внутреннем законодательстве и международных стандартах!

До презентации информации о споре перечислите соответствующие нормы внутреннего законодательства и международных стандартов. В этом контексте вы сможете проанализировать собранную информацию и сделать выводы о прозрачности, эффективности и честности процесса. (Базовые международные стандарты — см. ОБСЕ/БДИПЧ «Рассмотрение избирательных споров в странах ОБСЕ», 2000 г. и «Руководство по проведению выборов», принятое Венецианской комиссией на 51-ом пленарном заседании, 2002 г.)

Убедитесь, что информация, которую вы включаете в отчет, является полной, точной и объективной!

- *Полная информация: убедитесь, что у вас достаточно данных для отчета!*

Помимо детального описания и имен участников, ценность информации, собранной вами для отчета будет зависеть от ее полноты. Если вам не хватает конкретных деталей, следует постараться найти недостающую информацию, чтобы адекватным образом сообщить о споре. Вы можете получить ее из интервью со свидетелями, запрашивая дополнительные документы в полиции или больнице, изучая избирательные документы, если это разрешено (протоколы, выписки из реестра избирателей, журнал УИК, испорченные, неиспользованные и даже использование бюллетени, оборудование и принадлежности, такие как печать).

Из многочисленных конкретных обвинений, изученных наблюдателями, несколько случаев представляются однозначно заслуживающими доверия, включая ряд подтвержденных случаев давления со стороны местных властей на сторонников оппозиции, в частности учителей, с целью вынудить их прекратить участие в кампании.

- *Точная информация: основывайте все свои выводы на собственных наблюдениях или четких и убедительных фактах и доказательствах!*

Необходимо четко различать между первичными и вторичными источниками информации о нарушениях/спорах, о которых вы сообщаете. Всегда поясняйте, видели ли вы (или ваш наблюдатель) все своими глазами, или эти сведения были вам сообщены. В любом случае обязательно возьмите копии заявлений и других сопутствующих документов. Это лучший способ обеспечить точность информации.

Например:

Этот случай был опубликован в СМИ и стал предметом разбирательства полиции. ДН сообщают о запугивании активистов политической партии во всех районах.

- *Объективная информация: сообщайте и о положительных, и об отрицательных аспектах!*

Находите оптимальный баланс. Если у вас есть отрицательная информация, сообщайте также и положительную. Сообщаемая информация должна в точности отражать факты, но ни в коем случае не слухи или личные мнения.

Факты могут быть изложены следующим образом:

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) проводила многочисленные встречи, открытые для наблюдателей, представителей партий и СМИ, и в целом была прозрачна в своих действиях. ЦИК активно участвовала в технической подготовке, утверждала инструкции членов УИК, обучала членов РИК и УИК, вела масштабную кампанию по информированию избирателей. Однако ЦИК действовала не коллегиально. По спорным вопросам члены ЦИК не действовали независимо, как того требует закон, но принимали политически мотивированные решения.

Тщательно анализируйте выявленные избирательные нарушения!

Включая информацию о нарушениях в отчет, используйте сложившуюся структуру!

Если вы описываете отдельные случаи, используйте информацию из своей базы данных.

Излагайте конкретные случаи следующим образом:

Анализ избирательных споров

Положения закона: какими законами предусмотрены предполагаемые действия? Назовите имеющие отношение к этому вопросу нормативно-правовые акты (с акцентом на законодательство по выборам и ведению кампаний, но включая и другие необходимые законы).

Рассмотрение: было ли принято решение? Кем и на основании каких полномочий? Подавалась ли апелляция? Предприняты ли какие-либо административные меры? Имеется ли дата и копия решения?

Выполнение решения: были ли решения выполнены? Кем? Ответчиком? Государственным органом? Восстановлена ли справедливость? Является ли решение удовлетворительным?

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ: «Разрешение избирательных споров в странах ОБСЕ» 2000 г., стр. 24

Чтобы избежать перечисления большого числа случаев, дайте обзор отдельных случаев в приложении к отчету, при этом соблюдайте законодательство по защите информации.

Подводя итоги, сгруппируйте рассматриваемые случаи!

- Сколько было нарушений? Когда они произошли — при подготовке к дню голосования, в день голосования или после него?
- Какие именно нарушения имели место?
 - *Формирование избирательных комиссий;*
 - *Регистрация партий или кандидатов;*
 - *Регистрация избирателей;*
 - *Незаконная агитация (со стороны партий или государственных органов);*
 - *Освещение выборной тематики в СМИ;*
 - *Преследование журналистов или СМИ;*
 - *Нарушение нормального хода предвыборной кампании (со стороны партий или государственных органов);*
 - *Нарушение избирательных прав в день выборов;*
 - *Нарушение правил в отношении избирательных бюллетеней;*
 - *Нарушения в ходе подсчета голосов;*
 - *Нарушения, связанные с суммированием результатов и подведением итогов;*
 - *Точность объявленных окончательных результатов.*
- Как организована работа в отношении нарушений в ходе выборов? Было ли подано заявление? Было ли заявление удовлетворено или отклонено?

Как организована работа с заявлениями?

- В каком количестве случаев потребовалось дальнейшее разбирательство?
- Из всех заявлений, сколько было передано из избирательной комиссии в правоохранительные или другие государственные органы?
- Из случаев, требовавших дальнейшего разбирательства, сколько было направлено в прокуратуру?
- По какому числу случаев было принято решение?
- На какие основания по существу опиралась избирательная комиссия при принятии решения?
- На какие основания по существу опирался суд каждого уровня при принятии решения?

- Имеются ли институциональные сопоставления эффективности решения и его выполнения?
- На каких материальных основаниях подана апелляция? (особенно в отношении прокурора)
- Приведите статистику общего числа заявлений, поданного в каждый из институтов.
- Сколько из тех случаев относится только к проведению выборов, и сколько случаев связано со структурной слабостью правовой и/или избирательной системы?

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ: «Разрешение избирательных споров в странах ОБСЕ» 2000 г., стр. 21

- Было ли число нарушений диспропорционально большим? Являются ли выявленные нарушения разовыми инцидентами или носят системный характер и могут представлять угрозу целостности всего избирательного процесса?

Тщательно обобщите свои данные!

Излагайте материал кратко и по существу. Приводите статистику.

Обобщенное резюме может выглядеть следующим образом:

Сколько было нарушений и когда?

В день голосования и после него наблюдатели предприняли дальнейшие правовые действия по 223 нарушениям в УИК и РИК. 103 инцидента, связанные с серьезным нарушением процедур голосования, были разрешены незамедлительно; наблюдатели сделали устное предупреждение и внесли соответствующие записи в журналы УИК. По остальным 120 случаям наблюдателями были поданы заявления в избирательные комиссии: 67 заявлений подано в УИК, 52 – в РИК, одно заявление – в ЦИК. Два заявления поданы в суд.

Как организована работа по избирательным нарушениям?

Из группы самых важных заявлений только одно было полностью рассмотрено и признано. Значительная часть заявлений, как было объявлено, не могла быть рассмотрена ЦИК по существу. ... Помимо отказа рассмотреть заявления по «процедурным» причинам, ЦИК не использовал свои полномочия изучить обвинения в нарушении закона в УИК и РИК по собственной инициативе. Хотя суды в целом провели профессиональное и тщательное рассмотрение в открытом режиме, некоторые заявления были признаны неприемлемыми без достаточных юридических оснований; некоторые письменные решения не содержали достаточных оснований. Кроме того ЦИК и суды склонялись к излишне свободному толкованию закона в пользу кандидата от правящей партии и государственных служащих, не учитывая при этом дух закона.

Каковы требования к языку отчета?

Язык имеет значение!

Язык имеет значение, особенно в отчетах о выборах. Выборы — политически важное событие, способное вызвать серьезную напряженность и конфликты, если одна из сторон чувствует несправедливость по отношению к себе. Отчеты о выборах так же чувствительны, как и описываемые в них события. Отчеты могут подогревать напряженность, если текст отчета составлен необъективно и свидетельствует о сочувствии к одной из сторон. Отчеты могут также смягчать напряженность, когда они сформулированы продуманно, четко, с опорой на факты.

Вы должны оставаться политически нейтральными во все время работы в избирательном процессе, не только в ходе наблюдения, но и при подготовке отчета. В своих отчетах воздерживайтесь от выражения предпочтений или антипатии к какому-либо кандидату, политической партии, группе, движению или другой ассоциации, претендующих на избрание. Всегда демонстрируйте полную беспристрастность. Сохраняйте нейтралитет!

«Отчеты должны быть написаны кратко, понятно и по существу. В них не должно быть места домыслам. В них следует включать информацию о событиях, которые наблюдатели видели сами, и свидетельства других лиц, четко проводя различие между ними. Если были выдвинуты какие-то обвинения, то наблюдатели должны указать, были ли они подтверждены или проверены другими источниками».

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 17

Для написания краткого и ясного отчета по существу, необходим простой язык. Такой отчет имеет эффективную структуру (см. предыдущую главу), а также сочетает в себе удачный дизайн с четкими формулировками.

Используйте простой дизайн!

Организируйте информацию в последовательности, логичной для вашей аудитории. Например, сообщая о происшествиях, всегда соблюдайте один и тот же порядок — сначала всегда сообщайте факты (что произошло, когда, где, с кем), затем приведите соответствующие нормы законодательства и, наконец, оцените случай, используя международные стандарты.

Используйте оформление, которое облегчит читателю поиск, понимание и использование информации. Используйте большое число *информативных заголовков и подзаголовков*, чтобы руководить продвижением читателя по тексту.

Используйте *подходящие типографские приемы, размер шрифта и расстояние между строками*. Пользуйтесь одним и тем же шрифтом на протяжении всего тек-

ста. Пользуйтесь шрифтом одного и того же размера для всех заголовков и всех параграфов. Оставляйте поля. Расстояние между текстом и краями страницы не должно быть слишком малым. Оставляйте достаточное расстояние между строками.

Используйте простой язык!

Ваш отчет должен быть изложен ясно и понятен читателям, не являющимся экспертами по выборам. Отчет должен быть понятен читателю уже при первом прочтении. Используйте в ваших отчетах простой язык.

Под простым языком понимается четкое, непосредственное выражение мысли, с использованием необходимого числа слов. В нем не используются жаргонизмы и редкие слова. Термины используются таким образом, чтобы быть интуитивно понятными. Простой язык помогает донести мысль до читателя, в то время как сложный язык отвлекает внимание. Избегайте ненужных фраз и запутанных предложений, чрезмерной экспрессивности. Простой текст основан на фактах, краток и посвящен конкретному вопросу.

Будьте краткими!

Ваш отчет будет более ясным, если предложения и параграфы будут короткими. Старайтесь, чтобы средняя длина предложения была около 12 слов, и ни одно предложение не было длиннее 25 слов. В каждом параграфе ведите речь только об одной теме, при этом параграф должен быть не длиннее 10-12 строк. Не растягивайте разделы: желательно, чтобы раздел был около 2-3 страниц. Это поможет читателю яснее понять вашу мысль.

Старайтесь избегать следующих конструкций:

Целью ограничения, вводимого указанным положением, является запрет на размещение агитационных материалов на зданиях и учреждениях, которые по закону обязаны придерживаться принципов политического нейтралитета и которые должны восприниматься гражданами как политически нейтральные. (31 слово)

Следующая формулировка позволит лучше передать мысль:

Статья 9 избирательного кодекса запрещает размещение постеров на правительственных зданиях (10 слов). Правительственные учреждения «обязаны соблюдать принципы политического нейтралитета» (7 слов). В этом случае граждане смогут воспринимать эти учреждения как политически нейтральные (11 слов)

Сократите предложение до одной главной мысли!

Не используйте фразы, которые не несут в себе дополнительного значения, такие как «следует отметить, что...», «примечательно, что...». Такие фразы отвлекают читателя от главной мысли.

Избегайте следующих структур:

Примечательно, что за день до инцидента в деревне Тхилистскаро партия «Грузинская мечта» провела митинг в Телави.

Предложение будет более весомым, если оно сформулировано следующим образом:

За день до инцидента в деревне Тхилистскаро партия «Грузинская мечта» провела митинг в Телави.

Откажитесь от ненужных уточняющих фраз!

Избыточные или чрезмерно детализирующие слова (например, «полностью», «абсолютно») ослабляют текст, создавая впечатление, что вы необъективны в своих суждениях.

Избегайте подобных конструкций:

Их претензия была **абсолютно** нереалистична. Она была **полностью** лишена смысла.

Мысль лучше сформулировать следующим образом:

Их претензия ничем не подкреплена. Не были приведены основные факты.

Избегайте пассивного залога!

Пассивный залог подразумевает отсутствие точного указания на источник/ действующее лицо. Предложения, похожие на приведенные ниже, вызывают у читателя много вопросов: кто внес поправки в законодательство? Кто их оценил положительно? Относятся ли эти сведения к одному и тому же лицу или организации?

Избегайте конструкций с пассивным залогом:

Важные поправки внесены в законодательство с целью развития плюрализма в СМИ, они оцениваются положительно.

Следующая конструкция позволит сделать предложение более ясным:

Парламент утвердил поправки в законодательство, направленные на развитие плюрализма в СМИ; наблюдатели за выборами положительно оценивают эти правки.

Подлежащее, сказуемое и дополнение должны идти близко друг к другу!

Структурируйте свои предложения так, чтобы облегчить понимание. Переходите сразу к делу. Не прячьте мысль за сложными синтаксическими конструкциями.

Избегайте конструкций подобных нижеследующей:

В соответствии с избирательным кодексом, предполагается, что полномочия, которыми наделены лица, являющиеся членами избирательных комиссий, могут быть прекращены досрочно, но только в случаях, предусмотренных законом.

Следующая конструкция позволит сделать предложение более ясным:

Избирательный кодекс предусматривает возможность прекращения полномочий членов избирательных комиссий до истечения срока.

Используйте параллельные фразы!

Когда речь идет о сходных случаях, используйте одинаковые грамматические формы. Использование параллельных фраз помогает структурировать мысль и облегчает понимание текста читателем.

Например:

Центральная избирательная комиссия работала профессионально и, несмотря на ограниченные ресурсы, соблюдала все предусмотренные законом временные рамки ...

Органы власти проделали значительную работу по внесению необходимых изменений в реестры избирателей ...

В ходе этих выборов вели борьбу два кандидата — действующий президент и лидер оппозиции ...

Придерживайтесь фактов!

Как политически нейтральный наблюдатель, вы должны воздерживаться от выражения любых предпочтений в отношении какого-либо кандидата, политической партии, группы, движения или другой ассоциации, участвующей в выборах. Излагайте в вашем отчете факты, делайте это без эмоций, прямо и кратко.

Обезличьте свой отчет!

В отчете о своих наблюдениях не говорите о себе – всегда говорите о своей организации в третьем лице. «Организация по наблюдению за выборами считает/полагает/придерживается мнения, ...»

Избегайте эмоционального текста!

Не используйте слова, которые могут производить впечатление, что вы симпатизируете какой-либо организации, институту, партии или кандидату. Не используйте такие фразы, как «к сожалению», «к несчастью».

Избегайте предложений подобных нижеследующим:

Что касается процесса рассмотрения жалоб, **к сожалению**, и избирательная комиссия, и суды оказались не в состоянии принять эффективные меры в связи с нарушениями в день голосования.

или

К несчастью, районные избирательные комиссии и ЦИК в ходе рассмотрения заявлений нередко демонстрировали недружественное отношение к представителям наблюдающих организаций.

Избегайте субъективных заявлений!

Не передавайте свои собственные ощущения или мнения в отношении избирательного процесса. Излагайте только факты и оценивайте их на соответствие внутреннему законодательству и международным стандартам.

Избегайте следующих конструкций:

Государственная счетная палата **заслужила плохую славу** в связи с принятием **несправедливых** решений на этапе сразу после выборов.

Правильный способ дать оценку государственной счетной палате:

Новому регулирующему органу, Государственной счетной палате, поручено исполнять закон о финансировании партий и избирательных кампаний. Счетная палата получила большие полномочия, но в целом ей не удалось обеспечить действие закона прозрачным, независимым, беспристрастным и последовательным образом, основные меры касались оппозиции.

Используйте надлежащую терминологию!

Ваша объективность наилучшим образом видна, если вы используете международно-признанную терминологию (см. также Приложение) и если ваш стиль ясен, краток и доступен для понимания.

Избегайте формулировок, подобных нижеследующей:

Исполнительные органы замешаны в большинстве случаев **ненадлежащего и пристрастного** использования правовых ресурсов. Государственная счетная палата опять же **заслужила дурную славу** в этой связи. В некоторых случаях межведомственная группа, функционирующая в рамках Государственного совета по безопасности, также была **далека от объективности**.

Сформулируйте текст следующим образом:

Счетная палата получила большие полномочия, но в целом ей не удалось обеспечить действие закона прозрачным, независимым, беспристрастным и последовательным образом, основные меры касались оппозиции. Межведомственная группа время от времени выходила за рамки своего мандата и нарушала принцип разделения властей ...

Используйте нейтральные подзаголовки!

В отчете о выборах не следует проявлять каких-либо симпатий или отношений к государственным органам власти, партиям или кандидатам.

Не следует обозначать свое мнение в заголовках, как это сделано в следующих примерах:

1. **Ненадлежащие** решения и действия исполнительной власти
2. **Непоследовательный** подход Государственной счетной палаты
 - 2.1 **Беспочвенное** наложение штрафа
 - 2.2 **Избирательное** реагирование на нарушения
 - 2.3 **Игнорирование** случаев незаконного перечисления средств

Следующий способ является правильным, так как свидетельствует о вашей объективности:

1. Избирательные органы
2. Государственная счетная палата
- ...

Не сообщайте о слухах!

Слухи — это непроверенная информация, передаваемая от человека к человеку. Зачастую им не достает доказательств. Как наблюдатель за выборами, вы сообщаете только о событиях, которые вы наблюдали лично, или по которым получили достоверную информацию.

Избегайте таких формулировок:

По **слухам**, один из местных жителей согласился сдать офис в аренду. Однако на следующий день его отец был арестован за «незаконное ношение оружия», а магазин его сына был закрыт за неуплату налогов. Через неделю отец был отпущен. **Слухи** среди местного населения распространяются таким образом, чтобы произвести впечатление, что все местные жители столкнутся с такими же последствиями, если попытаются поддержать оппозицию и предложить в аренду свой офис.

Излагайте факты!

Не прячьтесь за фразами, такими как «определенные случаи» или «различные расследования». Слова «определенные» и «различные» оставляют впечатление, что вы, как наблюдатель на выборах, не знаете точного числа случаев, которые вы наблюдали или информацию о которых получили.

Избегайте таких конструкций:

Определенные положения Избирательного кодекса позволяют политическим деятелям вести предвыборную кампанию и одновременно выполнять свои должностные обязанности.

Наблюдатели проверяли, были ли в **определенных** случаях незаконные взносы в пользу правящей партии.

Представители правительства провели **различные** расследования.

Различные лица сообщали о случаях подкупа избирателей.

Следующий способ является правильным:

Статьи 43 и 45 Избирательного кодекса позволяют политическим деятелям совмещать ведение избирательной кампании и исполнение должностных обязанностей.

Наблюдатели проверяли, были ли незаконные взносы в пользу правящей партии.

По трем случаям представители местного правительства провели расследования.

Наблюдатели за выборами получили достоверную информацию о случаях подкупа избирателей.

Ясно обозначьте, получена ли сообщаемая информация из первых рук ...

ДН сообщили о случаях, когда сотрудников государственных органов и учителей привлекали к участию в митингах Объединенного национального движения.

... или вам ее сообщили другие. Всегда указывайте источник!

Позднее ЦИК сообщил, что по всей стране 2,83% использованных бюллетеней были признаны недействительными.

Будьте осторожны с сообщениями об обвинениях!

В ходе наблюдения вы будете получать много информации о происшествиях. Часть информации может заслуживать доверия, часть – не заслуживать. В своем отчете ясно указывайте, считаете ли вы сообщаемую информацию основанной на фактах или недостаточно обоснованной.

Наблюдатели получают достоверные сведения о том, что на избирателей, сторонников партии и государственных служащих оказывалось давление с целью поддержать проправительственного кандидата. В 7 районах наблюдателям удалось проверить сведения или убедиться в том, что они подтверждаются многочисленными источниками.

или

Наблюдатели получают многочисленные тревожные сведения со всей страны о давлении или запугивании граждан в связи с выборами. Основная группа изучила эти сообщения и пришла к выводу, что многие из них заслуживают доверия. Даже когда сведения не удалось подтвердить фактами, было ясно, что люди доверяли им, что подрывало «их право отдать свой голос свободно, не опасаясь возмездия». Эта проблема серьезно отразилась на качестве избирательного процесса.

Не просто перечисляйте случаи – введите их в более широкую картину!

Не просто перечисляйте индивидуальные случаи, и перечисляйте нарушения, но приводите их на фоне более широкой картины. Ясно укажите, были ли нарушения закона отдельными случаями или они образуют систему, которая может представлять риск для целостности всего избирательного процесса.

Наблюдатели за выборами смогли задокументировать только точку зрения оппозиции, но обвинения в нарушениях против правящей партии подтвердить не удалось.

Прочитайте свой текст вслух для себя!

Все мы пропускаем слова, когда читаем про себя, особенно если это ваш собственный текст, и вы думаете, что знаете, что там написано. Чтение вслух заставляет уделить внимание каждому слову. Это поможет вам понять, удобно ли использовать этот текст, легко ли его понимать.

Обратите внимание на пунктуацию. Посмотрите, следует ли разбить предложения на несколько. Поищите фрагменты, которые нужно переработать. Если текст легок для чтения и понимания, то, скорее всего, вы учли все рекомендации настоящего раздела.

Проверьте и отредактируйте свой отчет!

Отредактируйте свой отчет! Вклад в ваш отчет могли внести разные люди, каждый со своим стилем письма. Гармонизируйте текст. Структурировали ли все исполнители свои части текста одинаковым образом? Представили ли они все случаи единообразно, излагая наиболее важные факты, ссылаясь на нарушенные законодательные нормы и упоминая о работе вашей организации по каждому случаю?

Используйте функцию проверки орфографии и грамматики! Однако принимайте решения о внесении изменений отдельно по каждому предложенному изменению.

Выделите время для проверки своего отчета! Отчету это пойдет на пользу. Обращайте внимание на частотные ошибки в своем языке.

Как оценивать информацию по международным стандартам?

Оцените выборы по международным стандартам!

Знайте международные стандарты!

Итоговая цель ваших наблюдений на выборах — оценить, в какой мере избирательный процесс соответствует внутреннему законодательству и, что еще более важно, международным стандартам. Ваша оценка состоит из двух уровней: (1) прежде всего избирательные нарушения оцениваются по внутреннему законодательству, (2) затем и избирательные нарушения, и внутреннее законодательство оцениваются на предмет соответствия международным стандартам, так как выборы и правовая среда для выборов должны в полной мере отражать международные стандарты.

В вашу обязанность не входит оценивать легитимность выборов. За это отвечают избирательные органы или суды, которые могут признать выборы недействительными. Ваша задача — оценить соответствие выборов внутреннему законодательству и международным стандартам.

Существуют первичные и вспомогательные международные стандарты. **Первичные** включают (1) *договора*, являющиеся юридически обязательными для присоединившихся государств (например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.) и (2) *инструменты помимо договоров, так называемое* «мягкое законодательство», включая декларации, обязательства, совместные заявления, декларации принципов или намерений, которые представляют собой серьезные моральные обязательства в отношении защиты прав человека, но не являются юридически обязывающими (например, Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 году).

Вспомогательные источники — это свод неписанных избирательных стандартов. Это информация из отчетов о выборах, руководства (такие как «Рекомендации по анализу избирательной законодательной базы» ОБСЕ/БДИПЧ), комментарии к избирательному законодательству («Совместное мнение об избирательных кодексах и законах о политических союзах граждан» БДИПЧ/ Венецианской комиссии). Эти вспомогательные источники важны в тех случаях, когда первичное законодательство не позволяет решить вопрос. Наиболее значимые вспомогательные источники — Обязательства ОБСЕ/БДИПЧ (в первую очередь Копенгагенский документ 1990 г.) и Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии.

Разница между юридически обязательными и необязательными стандартами становится очевидной, когда речь идет об их выполнении: можно обязать выпол-

нять стандарты договора, но не стандарты, предусмотренные другими документами. Так, статья 3 первого протокола Европейской конвенции о правах человека и основных свободах предусматривает следующее: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». В случае нарушения этой статьи граждане стран – членов Совета Европы могут обратиться в Европейский суд по правам человека. Те же принципы изложены и во вспомогательных источниках, таких как Копенгагенский документ 1990 г. и Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Совета Европы, но на основании указанных документов нельзя обязать соблюдать эти принципы, так как эти документы не являются юридически обязательными.

Оцените соответствие государственного законодательства международным стандартам!

Оцените всю информацию, которую вы получили от своих наблюдателей дважды, отвечая на вопросы, соответствуют ли выборы (1) внутреннему законодательству и (2) международным стандартам; были ли соблюдены нормы внутреннего избирательного законодательства, в какой мере соблюдены международные обязательства и принципы.

Внутренние стандарты содержатся в конституции, избирательном кодексе и других соответствующих государственных законах. Международные стандарты приведены в международных договорах, декларациях, обязательствах и других вспомогательных источниках. К ключевым принципам международных стандартов относятся:

- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии называет следующие пять принципов в основе европейского избирательного опыта: *всеобщее и равное избирательное право, свободные, тайные и прямые выборы*. Кроме того, Сводом предусматривается проведение выборов регулярно через определенные промежутки времени, и указывается, что условием применения этих принципов является соблюдение основных прав человека, порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства, процедурные гарантии и избирательная система.
- Обязательства ОБСЕ ставят в центр внимания следующие принципы: выборы должны быть *периодическими, подлинными, свободными и честными, всеобщими и равными, тайными, с честным подсчетом голосов и обнародованием результатов*.

Далее приведены принципы ОБСЕ, утвержденные Копенгагенским документом 1990 года:

Копенгагенский документ ОБСЕ (1990 г.)

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

(7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это 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 и 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 власти;

(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 недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

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

Эти принципы определяют не только оценку информации, полученной от наблюдателей, но и оценку государственного законодательства, так как (1) выборы должны проводиться в соответствии не только с государственным законодательством, но и с международными стандартами, и (2) внутренние стандарты не всегда прописаны четким языком, не позволяющим разночтений. Зачастую в них содержатся положения, противоречащие конституционным нормам, избирательному законодательству и подзаконным актам, инструкциям и директивам избирательных органов, а также кодексам поведения.

Интегрируйте международные стандарты в свои отчеты!

После того как вы оценили, являются ли избирательные инциденты нарушением внутреннего законодательства и международных стандартов, следует решить, как включить международные стандарты в ваши промежуточные и/или итоговый отчеты. Рекомендуется приводить международные стандарты

- В начале отчета,
- В каждой главе основной части вашего отчета и
- В разделе выводов и рекомендаций.

Укажите на международные стандарты в самом начале вашего отчета!

В самом начале вы должны указать, выполнение каких международных стандартов получит оценку в отчете.

Это может быть сделано следующим образом:

Выборы оценивались на соответствие обязательствам ОБСЕ и международным стандартам проведения демократических выборов, а также на соответствие внутреннему законодательству.

Включите ссылки на международные стандарты в обобщающей части!

В обобщающей части вы излагаете основные тенденции избирательного процесса и, в конечном итоге, оцениваете, в какой мере избирательный процесс соответствовал международным обязательствам и всеобщим принципам демократических выборов, а также внутреннему законодательству.

Это может быть сделано следующим образом:

Ранее принятые важные рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) были выполнены, включая наделение правом голоса некоторых категорий заключенных, разрешение баллотироваться независимым кандидатом, смягчение ценза оседлости.

или

Избирательный кодекс претерпел значительные изменения вскоре после выборов, что противоречит рекомендуемым нормам.

Включите ссылки на международные стандарты в каждый раздел отчета!

При описании конкретного аспекта выборов (например, атмосфера избирательной кампании), всегда четко обозначайте международные стандарты, регулирующие этот конкретный аспект.

Например:

Атмосфера избирательной кампании:

Избирательная кампания была конкурентной и характеризуется уважением к основным свободам (мирных собраний и ассоциаций), конкурирующие стороны имели возможность беспрепятственно вести кампанию, инцидентов в ходе предвыборных митингов не было.

или

Случаи постоянного смешения между государственными органами и партийными интересами являются нарушением параграфа 5.4 Копенгагенского документа Совета Европы (1990) и параграфа I.2.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии. Мы считаем обвинения в подкупе избирателей и давлении на служащих в государственном секторе, включая принуждение к участию в митингах и увольнения, заслуживающими доверия и оказавшими отрицательное влияние на предвыборный период.

Включите ссылки на международные стандарты при описании конкретных случаев!

Международные стандарты должны быть приведены в отчете о выборах следующим образом: сначала перечислите факты, затем укажите на нарушение соответствующих международных стандартов.

Например:

В предвыборный период сообщалось о многочисленных задержаниях и арестах сторонников оппозиционных партий и их родственников.

... один из активистов оппозиционной партии был задержан в столице 22 августа. Полиция не сообщает причин задержания и не выдвигает обвинений.

Лицо, задерживаемое за административное правонарушение, имеет право на надлежащее ведение процесса, основные права такого лица под стражей должны соблюдаться. Однако в вышеописанном случае в отношении всех задержанных были нарушены процессуальные права, и не было обеспечено справедливое судебное разбирательство, независимо от того, обвинялись ли они в уголовных преступлениях или административных нарушениях.

Включите ссылки на международные стандарты в свои рекомендации!

В своих рекомендациях вы информируете все ключевые группы избирательного процесса о возможностях совершенствования процесса и приведения его в большее соответствие с международными стандартами.

Это может быть сделано следующим образом:

Финансирование кампании

Для повышения прозрачности и точности отчетности по финансированию избирательной кампании, возможно внести поправки в закон с целью предусмотреть действенные механизмы мониторинга и контроля, а также эффективные, пропорциональные и сдерживающие санкции в случае их нарушения.

Как формулировать рекомендации?

В чем важность рекомендаций?

Обычно итоговые отчеты и, в меньшей мере, промежуточные отчеты, содержат раздел рекомендаций. Это последний раздел вашего итогового отчета — после главной части и перед приложениями, — где могут быть приведены результаты выборов и описание вашей организации.

В своих рекомендациях наблюдатель может отразить свою точку зрения и предложить дальнейшие действия. Рекомендации содержат предложения по совершенствованию всего избирательного процесса или его составных частей. Это именно предложения, они не являются юридически обязательными для аудитории, которой они предназначены. Если они не будут реализованы, это не повлечет юридических последствий.

Рекомендации предлагаются с целью улучшить проведение выборов в стране и привести их в полное соответствие с положениями Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, обязательствами ОБСЕ другими международными стандартами демократических выборов.

Обратите внимание на два аспекта при написании рекомендаций — содержание и стиль. Содержание более важно, однако стиль также значим для логичности текста и простоты чтения. Рекомендации должны быть ясными и краткими, легко понятными каждому.

Стиль

Пронумеруйте рекомендации!

Если у вас несколько рекомендаций, советуем пронумеровать их, чтобы читателю удобно было впоследствии ссылаться на них.

Например:

Пронумеруйте свои рекомендации!

1. Органы власти могли бы рассмотреть вопрос проведения проверки реестров избирателей, включая сопоставление записей в таких реестрах с исходной информацией в реестрах министерства внутренних дел ...
2. Органам власти следовало бы рассмотреть вопрос применения мер для обеспечения большей конфиденциальности при сборе подписей, а также защиты личных данных граждан, отдающих подписи в поддержку кандидатов...
3. Следует внести поправки в избирательное законодательство с целью предусмотреть положения, регулирующие роль СМИ в ходе президентской кампании ...
4. ...

Используйте подзаголовки!

Рекомендации должны быть снабжены подзаголовками, позволяющими сразу понять предмет рекомендации.

Это может быть сделано следующим образом:

Правовая база

1. Необходимо уделить внимание устранению неопределенности в формулировках избирательного законодательства....

Избирательные органы

2. С тем, чтобы повысить прозрачность и подотчетность избирательных органов, ЦИК могла бы ...

Регистрация избирателей

3. Чтобы обеспечить действенную возможность удовлетворения требований по суду, а также последовательное применение права, в Закон о реестре избирателей следует внести поправки ...

Регистрация кандидатов

4. Возможно внесение поправок в избирательное законодательство ...

Используйте сослагательное наклонение!

Рекомендации содержат идеи и предложения, поэтому они должны быть сформулированы в сослагательном наклонении.

Например:

Мы бы рекомендовали ...

Следовало бы рассмотреть вопрос ...

Органы власти могли бы рассмотреть вопрос ...

Прозрачность Конституционного суда была бы повышена, если ...

Положения Избирательного кодекса в отношении подкупа избирателей следовало бы пересмотреть / исправить ...

Не делайте рекомендации слишком краткими!

Рекомендации могут быть длиннее одного предложения. Слишком короткие рекомендации могут оказаться непонятны читателям.

Пример слишком короткого предложения:

Мы бы рекомендовали прояснить законодательство о финансировании кампании.

Лучше сформулировать рекомендацию следующим образом:

Рабочей группе, которой поручено переработать законодательство, регулирующее финансирование кампаний, следовало бы рассмотреть пробелы и неопределенности, выявленные наблюдателями и Группой стран против коррупции (ГРЕКО) Совета Европы. В частности, следует пересмотреть ответственность избирателей в случаях подкупа избирателей.

Содержание

Основывайте рекомендации на своих выводах и заключениях!

Не изобретайте рекомендаций. Не предлагайте рекомендаций, которые не имеют отношения к вашим выводам и заключениям.

Рекомендации основаны на выводах и заключениях, сформулированных в главной части вашего итогового отчета. Например, если вы пришли к заключению, что «существующее правовое регулирование финансирования партий и избирательных кампаний характеризуется пробелами, неопределенностью в толковании положений и непропорциональными санкциями». Если вы перечисляете эти недостатки в главной части вашего итогового отчета, то рекомендация может быть сформулирована следующим образом: «законодательство должно содержать исчерпывающий перечень нарушений и санкций, которые были бы пропорциональными, эффективными и сдерживающими».

В своих рекомендациях ссылайтесь на свои выводы и заключения!

Ваши рекомендации должны начинаться вводным предложением, отсылающим читателя к соответствующей проблеме.

Например:

Учитывая выявленные таким образом недостатки, следовало бы принять существенные поправки в соответствующее законодательство о финансировании партий и избирательных кампаний.

Будьте конструктивны! Стремитесь дать совет о том, как улучшить избирательные стандарты в своей стране!

«Рекомендации должны (...) содержать конструктивные предложения, направленные на усовершенствования избирательного процесса» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», стр. 120)

Следующее предложение не отвечает этой цели:

Члены УИК должны пересмотреть свое враждебное отношение к наблюдателям в ходе рассмотрения заявлений.

Вместо этого, рекомендация может быть сформулирована следующим образом:

Существует необходимость дальнейшего обучения членов УИК с акцентом на нормативные акты, определяющие кодекс поведения.

Будьте точны! Предлагайте конкретный способ действий!

Рекомендации могут быть сформулированы очень общим образом. Однако для дальнейшей работы было бы лучше, если бы они содержали конкретные предложения по совершенствованию избирательного процесса. Рекомендации могут включать предложения по изменению законодательства, совершенствованию методов работы избирательных органов, или работы других групп участников. Возможно даже рекомендовать конкретные проекты содействия институту выборов (см. текст в голубой рамке далее).

Ясно укажите адресата рекомендаций!

Формулируйте рекомендации для избирательных органов, политических партий, гражданского общества и международного сообщества.

Примеры формулирования рекомендаций:

1. **Местные организации, работающие в сфере гражданских прав**, могли бы реализовать широкомасштабные программы просвещения по вопросам участия в выборах для этнических меньшинств...;
2. **Образовательные заведения** могли бы включить элементы просвещения по вопросам участия в выборах в программу средней школы ...;
3. **Избирательным органам** следовало бы продолжить обучение членов УИК — представителей этнических меньшинств;
4. **Политические партии** могли бы установить диалог с представителями меньшинств на местном уровне.

Приложения

- Авторы
- Перечень сокращений
- Основные фразы для отчетов
- Дополнительная литература
- Кодекс поведения наблюдателей за выборами, ОБСЕ/БДИПЧ
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, Совет Европы
- Расшифровка иллюстраций

Авторы

Синиса Бенцун

Магистр международных отношений (Белград). Начал исследовательскую работу в этой сфере в 2001 года, вместе с Боснийским центром гражданских инициатив, сначала как координатор сети внутренних наблюдателей Центра в муниципалитетах Северо-Восточной части Боснии, затем как менеджер проектов Центра по местному управлению и вопросам выборов, реализуемых при финансовой поддержке ЕС. Центр гражданских инициатив является одним из основателей Европейской сети организаций по наблюдению за выборами (ENEMO). Как представитель Центра Синиса принимал участие в наблюдательных миссиях в качестве краткосрочного наблюдателя и члена Основной группы, работал инструктором создаваемой специально для наблюдения за местными выборами 2013 года в Ираке сети организаций. Член Ассоциации по организации и проведению выборов Боснии и Герцеговины (АЕОВИН), сертифицированный инструктор по наблюдению за выборами Ассоциации АЕОВИН и Международного фонда избирательных систем (IFES), сертифицированный менеджер проектов ЕОQ.

Георгий Чхеидзе

Юрист, имеет степень магистра права по направлению «международная система прав человека» (Университет западной Англии, Бристоль); в настоящее время является заместителем руководителя проекта, финансируемого агентством USAID, «Независимость суда и реализация законных прав»; председатель Совета фонда «Открытое общество – Грузия»; бывший исполнительный директор (2009-2010 гг.) и председатель (2006-2008 гг.) Ассоциации молодых юристов Грузии; бывший заместитель Народного защитника (омбудсмена) Грузии (2009 г.); наблюдатель за выборами и глава внутренних наблюдательных миссий (включая выборы в Грузии в 2003, 2004, 2006, 2008, 2010 годах).

Игор Гаон

Профессор университета, Консультант программ Генеральной дирекции II Совета Европы по вопросам выборов; бывший специальный представитель Генерального секретаря Совета Европы в Грузии; первый посол Боснии и Герцеговины в Совете Европы; ранее – мэр муниципалитета Центрального Сараево; имеет более 10 лет опыта помощи в организации выборов (инструктор наблюдателей, развитие потенциала и компетенций избирательных органов, усиление позиций женщин и молодых политиков в избирательном процессе); наблюдатель за выборами, один из редакторов двух публикаций СЕ по выборам в Грузии (2006 и 2008 гг.); редактор публикации СЕ о выборах в Боснии и Герцеговине в 2010 г.

Мари-Карин фон Гумппенберг

Политолог, имеет степень кандидата наук университета Людвиг-Максимилиана, Мюнхен. Более 10 лет опыта сотрудничества с ОБСЕ в Кыргызстане, Узбекистане, Грузии и Бывшей Югославской Республике Македонии, эксперт в содействии выборам (правовая реформа, развитие компетенций избирательных органов, обучение наблюдателей); наблюдатель за выборами в странах Центральной Азии и Кавказа, консультант в избирательных проектах СЕ и ЕС/ПРООН, редактор публикаций СЕ по выборам в Грузии в 2006 и 2008 гг.

Лела Талиури

Юрист, имеет степень бакалавра Тбилисского государственного университета, степень магистра по правам человека Университета Эссекса Член Палаты адвокатов Грузии. Член Ассоциации молодых адвокатов Грузии (ГАМА) с 2004 года, директор офиса Ассоциации в Теляви (2004-2008); наблюдатель за выборами от ГАМА (на выборах в Грузии в 2004, 2006, 2008 и 2010 гг.); член Совета (2010-2013 гг.); координатор избирательных проектов ГАМА с 2010 г.; юрист «Транспэренси интернешнл – Грузия» (2010 г.).

Сокращения

БДИПЧ	Бюро демократических институтов и прав человека
ВК	Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы
ДН	Долгосрочный наблюдатель
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский Союз
КН	Краткосрочный наблюдатель
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОГ	Основная группа
ООН	Организация объединенных наций
ПАСЕ	Парламентская Ассамблея Совета Европы
ППГ	Параллельный подсчет голосов
ПРООН	Программа развития ООН
РИК	Районная избирательная комиссия
СЕ	Совет Европы
УИК	Участковая избирательная комиссия
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
ENEMO	Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами под эгидой Европейской комиссии
IFES	Международный фонд избирательных систем
IRI	Международный республиканский институт
NDI	Национальный демократический институт международных связей
NEEDS	Сеть активного содействия выборам и демократии
USAID	Государственное агентство США по международному развитию

Основные фразы для отчетов

Выборы были *конкурентными*, характеризовались активным участием граждан на протяжении всей кампании, в том числе – в мирных массовых митингах.

В то время как *свобода ассоциаций и мирных собраний, а также свобода слова* в целом соблюдены, кампания была омрачена случаями угроз и запугивания партийных активистов и сторонников; такие происшествия зачастую оканчивались задержанием и штрафами, главным образом, в отношении оппозиции, что дополнительно подогрело атмосферу недоверия между противниками.

Новый Избирательный кодекс, *основной свод законов*, регулирующих выборы, в целом *способствует проведению демократических выборов*, однако сохраняются существенные недостатки, что противоречит обязательствам ОБСЕ.

Избирательные органы *пользовались доверием* и обеспечили подготовку к выборам на профессиональном уровне.

Или

ЦИК явно старалась работать активно и *более прозрачно*, проводить более эффективную кампанию по информированию избирателей о различных аспектах избирательного процесса. Обучение членов РИК и УИК положительно оценено наблюдателями за выборами.

Одним из основных предметов обеспокоенности в ходе предыдущих выборов было *злоупотребление административным ресурсом* со стороны властей. Наблюдатели за выборами, особенно в сельских районах, и в этот раз сообщали об обвинениях в продолжении такой практики.

Информационный фон в СМИ был *разнообразным*. Некоторые частные телевизионные каналы имели ограниченную зону покрытия, что препятствовало доступу избирателей к широкому спектру информации. Мониторинг СМИ, проведенный наблюдателями за выборами, показал, что только государственный телеканал предоставлял политически взвешенные новости о ходе кампании.

Процедуры подачи жалоб и апелляции были в определенной степени упрощены и прояснены, но все еще остаются сложными и неоднозначными. Для выстраивания более четкой процедуры предусмотрен трехуровневый подход, однако наблюдатели отмечают определенное непонимание процедур. В целом избирательные органы не использовали свои полномочия для расследования избирательных нарушений и принятия мер по ним по своей инициативе.

В целом день голосования прошел *спокойно и мирно* по всей стране, процесс положительно оценен международными наблюдателями. Законные процедуры в целом соблюдены, хотя подсчет и суммирование результатов оцениваются не так позитивно.

Выборы прошли в *крайне поляризованной политической атмосфере*, характеризующейся недоверием между противниками, а также низким уровнем доверия населения к избирательному процессу.

Дополнительная литература

Финансирование кампаний

Инициатива Института открытого общества (2004): Мониторинг финансирования избирательной кампании. Руководство для НПО, <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/monitoring-election-campaign-finance-handbook-ngos>

Кодекс поведения наблюдателей

Глобальная сеть внутренних наблюдателей за выборами (2012): Декларация глобальных принципов внепартийного наблюдения за выборами организациями граждан и Кодекс поведения непартийных наблюдателей за выборами, <http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>

Избирательные споры

Международный институт содействия демократии и выборам (2010): Избирательное право. Руководство Международного института содействия демократии и выборам, http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf

ОБСЕ/БДИПЧ (2000): Разрешение избирательных споров в странах ОБСЕ: Стандартизация систем мониторинга избирательных споров, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/17567>

Центр Картера (2010): Справочник по разрешению избирательных споров, http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/Election-Dispute-Guide.pdf

Избирательные органы

Международный институт содействия демократии и выборам (2006): Структура избирательных органов. Руководство Международного института содействия демократии и выборам, <http://www.idea.int/publications/emd/>

Наблюдения за днем голосования

Институт NDI (2002): Быстрый подсчет голосов и наблюдения за выборами, <http://www.ndi.org/node/12993>

Справочники для наблюдателей

Новые приемы мониторинга прав человека и выборов (2009): <http://www.newtactics.org/blog/new-tactics/election-monitoring>

Институт NDI (1995): Как внутренние организации наблюдают за выборами, <http://www.ndi.org/node/15090>

ОБСЕ/БДИПЧ (2003): Руководство для внутренних наблюдателей за выборами, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/70289>

ОБСЕ/БДИПЧ (2007): Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/24678>

ОБСЕ/БДИПЧ (2010): Руководство по наблюдению за выборами, 6-ое издание, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/68439>

Университет Осло и Норвежский Центр прав человека: Руководство по мониторингу прав человека (2008), глава 9 «Руководство по наблюдению за выборами»: <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/manual/current/kap9.pdf>

Международные стандарты

СЕ/ВК (2002): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>

СЕ/ВК (2011): Обновленные пояснения к Декларации Свода рекомендуемых норм в отношении участия в выборах людей с ограниченными физическими возможностями, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282011%29045.aspx>

NEEDS/ЕК (2007): Свод международных стандартов по проведению выборов, 2-ое издание, http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf

ОБСЕ/БДИПЧ (2003): Текущие обязательства по проведению демократических выборов в странах ОБСЕ, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/13956>

Пересмотр правовых норм

ОБСЕ/БДИПЧ (2001): Справочник по пересмотру системы правового регулирования выборов, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/13960>

Институт NDI (2004): Развивая правовое поле для проведения демократических выборов, <http://www.ndi.org/node/14905>

Мониторинг СМИ

ОБСЕ/БДИПЧ (2012): Руководство по мониторингу СМИ для миссий наблюдателей за выборами, <http://www.osce.org/БДИПЧ/92057>

Институт NDI (2002): Мониторинг СМИ для продвижения демократических выборов, <http://www.ndi.org/node/12997>

Политические партии

СЕ/ВК (2009): Кодекс передового опыта в работе политических партий, <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12427&Language=EN>

Пересмотр правовых стандартов

Международный институт содействия демократии и выборам (2002): Международные избирательные стандарты. Справочник по пересмотру правовых стандартов в отношении выборов, <http://www.idea.int/publications/ies/>

Регистрация избирателей

ОБСЕ/БДИПЧ (2012): Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей, <http://www.osce.org/БДИПЧ/92058>

Социально незащищенные группы

ОБСЕ/БДИПЧ (2004): Руководство по наблюдению за участием женщин в выборах, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/13938>

ОБСЕ/БДИПЧ (2001): Руководство по содействию участию национальных меньшинств в избирательном процессе, <http://www.osce.org/БДИПЧ/elections/13963>

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.

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами», стр. 5

Венецианская комиссия

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов

РУКОВОДСТВО ПО РАБОТЕ В ХОДЕ ВЫБОРОВ

принято Венецианской комиссией

на 51-ом пленарном заседании

(Венеция, 5-6 июля 2002 г.)

I. Общеευропейские принципы в области выборов

В основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: *всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право*. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно через определенные промежутки времени.

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Правило и исключения

Всеобщее избирательное право означает, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно быть ограничено определенными условиями:

a. Возраст:

- i. право избирать и быть избранным должно предоставляться лишь по достижении определенного минимального возраста;
- ii. право избирать должно приобретаться не позднее достижения возраста совершеннолетия;
- iii. право быть избранным должно возникать, желательно, в том же возрасте, что и право избирать, но в любом случае не позднее достижения 25 лет, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для членов верхней палаты парламента или главы государства).

b. Гражданство:

- i. могут быть предусмотрены требования в отношении гражданства;
- ii. вместе с тем рекомендуется разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока.

c. Место жительства:

- i. может устанавливаться требование в отношении места жительства;
- ii. под местом жительства в данном случае понимается место обычного проживания;

- iii. требование об определенной продолжительности проживания может устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах;
- iv. требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться лишь для защиты национальных меньшинств;
- v. правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом.

d. Лишение права избирать и быть избранным:

- i. может быть предусмотрена возможность лишения физических лиц их права избирать и быть избранными, но лишь в случае наступления следующих кумулятивных условий:
- ii. это должно быть предусмотрено в законе;
- iii. должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать;
- iv. лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение;
- v. кроме того, лишение политических прав или признание умственно неполноценным допускается лишь по прямому решению суда.

1.2. Реестры избирателей

Чтобы реестры избирателей воспринимались как достоверные, важно обеспечить соблюдение следующих критериев:

- i. реестры избирателей должны быть постоянными;
- ii. они должны регулярно — не реже одного раза в год — обновляться. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение сравнительно продолжительного времени;
- iii. реестры избирателей должны публиковаться;
- iv. должна существовать административная процедура — подконтрольная судебным органам — или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов;
- v. должна существовать аналогичная процедура, позволяющая избирателям вносить исправления в неправильные записи;
- vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации реестров, могли участвовать в голосовании, может быть предусмотрена их регистрация в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

- i. выдвижение отдельных кандидатов или списков кандидатов может быть обусловлено сбором минимального числа подписей;
- ii. закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе;
- iii. при проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков;
- iv. процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи; однако после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться;
- v. удостоверение подписей должно быть завершено до начала избирательной кампании;
- vi. если от кандидата или партии требуется внесение определенной гарантийной суммы, она должна возвращаться, если этот кандидат или партия набирают больше определенного установленного процента голосов; эта гарантийная сумма и число голосов не должны быть чрезмерными;

2. Равное избирательное право

Равное избирательное право подразумевает:

2.1. Равное право голоса: каждый избиратель имеет один голос; в тех случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия: места должны равномерно распределяться между избирательными округами.

- i. это правило должно действовать, по крайней мере, в отношении выборов в нижние палаты парламентов и в отношении региональных и местных выборов;
- ii. указанное положение подразумевает четкое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе одного из следующих критериев: числа лиц, проживающих в данном округе, числа проживающих в нем граждан (включая несовершеннолетних), числа зарегистрированных избирателей и, возможно, числа фактически голосующих жителей. Можно использовать надлежащее сочетание этих критериев;
- iii. может учитываться географический критерий и административные — или, возможно, даже исторические — границы;
- iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения);
- v. для того, чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться не реже, чем раз в десять лет, желательно не во время проведения выборов;

vi. в случае многомандатных избирательных округов места рекомендуется перераспределять без пересмотра границ избирательных округов, которые должны, по возможности, совпадать с административными границами;

vii. пересмотр границ избирательных округов — которые в этом случае должны быть одномандатными — должен производиться:

- беспристрастно;
- без ущерба для интересов национальных меньшинств;
- с учетом мнения комитета, большинство членов которого являются независимыми; в состав этого комитета рекомендуется включить географа, социолога и сбалансированное число представителей партий, а также, при необходимости, представителей национальных меньшинств.

2.3. Равенство возможностей

a. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:

- i. избирательной кампании;
- ii. освещению кампании в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;
- iii. государственному финансированию партий и кампаний.

b. В зависимости от обстоятельств, равенство может быть прямым или пропорциональным. В случае прямого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.

c. В соответствии с принципом свободы слова, должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании и агитации.

d. Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть прозрачным.

e. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

2.4. Равенство и национальные меньшинства

a. Деятельность партий, представляющих национальные меньшинства, должна быть разрешена.

b. Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в целом не противоречит равному избирательному праву.

c. Ни один из кандидатов или избирателей не обязан раскрывать своей принадлежности к национальному меньшинству.

2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

a. Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. Это касается, в частности:

- i. средств массовой информации;
- ii. использования средств наглядной агитации;
- iii. права на демонстрации;
- iv. финансирования партий и кандидатов.

b. На государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны:

- i. обеспечивать участие в выборах выдвинутых кандидатов;
- ii. давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации;
- iii. вышеперечисленная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств.

c. В случае нарушения обязательного нейтралитета или ущемления свободы избирателей формировать свое мнение, к виновным должны применяться санкции.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

- i. процедуры голосования должны быть простыми;
- ii. избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке. Другие способы голосования допускаются при соблюдении следующих условий:

- iii. голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предоставляться только лицам, находящимся в больницах или в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы;
- iv. электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть прозрачной;
- v. голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено;
- vi. использование переносных ящиков для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана;
- vii. при оценке достоверности результатов голосования следует использовать по крайней мере два критерия: число поданных голосов и число избирательных бюллетеней, опущенных в ящик для голосования;
- viii. сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом пометать их;
- ix. неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка;
- x. на избирательных участках должны находиться представители партий, а наблюдателям, назначенным кандидатами, должно быть дано разрешение присутствовать во время голосования и подсчета голосов;
- xi. военнослужащие должны по возможности голосовать по месту жительства. В противном случае рекомендуется зарегистрировать их для голосования на избирательном участке вблизи места их дислокации;
- xii. подсчет голосов рекомендуется производить на избирательных участках;
- xiii. подсчет голосов должен быть прозрачным. Наблюдателям, представителям кандидатов и представителям средств массовой информации должно быть разрешено присутствовать при подсчете голосов. Эти лица должны также иметь доступ ко всем записям;
- xiv. результаты должны открыто передаваться вышестоящему органу;
- xv. государство должно наказывать за любую подтасовку результатов выборов.

4. Тайное голосование

а. Для избирателей тайное голосование — это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известным другим лицам.

b. Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены.

c. Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей.

d. Нарушение тайны голосования должно быть наказуемым.

5. Прямое голосование

Прямым голосованием должны избираться следующие органы власти:

- i. по крайней мере, одна палата национального парламента;
- ii. законодательные органы регионального уровня;
- iii. местные советы.

6. Периодичность выборов

Выборы должны проводиться регулярно; срок полномочий членов законодательной ассамблеи не должен превышать 5 лет.

II. Условия реализации принципов

1. Соблюдение основных прав

a. Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий.

b. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

a. Нормы избирательного права должны быть закреплены юридически, по крайней мере, в виде обычного закона, за исключением норм, регулирующих технические вопросы и конкретные аспекты (они могут оформляться в виде подзаконных актов).

b. Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

a. Ответственность за соблюдение избирательного законодательства должен нести беспристрастный орган.

b. Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии.

c. Центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом.

d. В ее состав должны входить:

i. по крайней мере, один представитель судебной власти;

ii. представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов; эти лица должны хорошо разбираться в избирательных вопросах.

В ее состав могут входить:

iii. представитель министерства внутренних дел;

iv. представители национальных меньшинств.

e. Политические партии должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или должны иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов. Равенство может пониматься как прямое или пропорциональное (см. пункт 1.2.3.b).

f. Органы, назначающие членов избирательных комиссий, не должны иметь возможность свободно отзывать их.

g. Члены избирательных комиссий должны проходить стандартную подготовку.

h. Желательно, чтобы решения избирательных комиссий принимались квалифицированным большинством голосов или консенсусом.

3.2. Наблюдение за выборами

a. Как внутренним, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для наблюдения за проведением выборов.

b. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также

период проведения избирательной кампании. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов.

с. Места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, должны быть четко оговорены в законе.

d. Наблюдатели должны, среди прочего, обращать особое внимание на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

3.3. Эффективная система обжалования

a. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. Обжалование в связи с выборами в парламент производится, прежде всего, непосредственно в парламенте. В любом случае, должно допускаться окончательное обжалование в суде.

b. Процедура должна быть простой и не слишком обремененной в формальном отношении, в частности в вопросах приемлемости жалоб.

с. Процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, должна быть четко прописана в законе, с тем чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.

d. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая реестры избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов.

e. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.

f. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.

g. Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней).

h. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

i. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

4. Избирательная система

При условии соблюдения вышеупомянутых принципов может использоваться любая избирательная система.

Расшифровка иллюстраций

Иллюстрация 1

Gender	Гендерные вопросы	E-day	День голосования
Voter registration	Регистрация избирателей	Campaign	Кампания
Disputes	Споры	Early voting	Досрочное голосование
Media	СМИ	Post election	После выборов
Tabulation	Суммирование результатов	Administration	Избирком
Vulnerable groups	Социально уязвимые группы		

Иллюстрация 2

Overall goal...	Общая цель (напр., повышение доверия к реестрам избирателей)
Objectives...	Задачи, вытекающие из общей цели (напр., проверка точности и полноты реестров избирателей)
Activities...	Мероприятия, вытекающие из задач (например, проведение проверки реестров избирателей)
Expected outcomes	Ожидаемые результаты (например, рост прозрачности в отношении точности и полноты реестров избирателей)

Иллюстрация 3

Statements/reports/press releases	Заявления/ отчеты/ пресс-релизы
Managing/editorial board	Руководство/ редакторский совет
Administration / training unit	Администрация / группа обучения
Observation coordination / analysis unit	Группа координации и анализа наблюдений
LTO coordinators , mobile observers / STOs	Координаторы ДН; мобильные наблюдатели / КН
Training	Обучение
Reporting	Отчетность