

**Работаем в соответствии с международными
стандартами**

Совет Европы

**Руководство для внутренних наблюдателей за
выборами**



Мнения, приведенные в настоящей публикации, являются предметом ответственности авторов и могут расходиться с официальной точкой зрения Совета Европы.

Текст настоящей публикации может воспроизводиться при условии указания полного названия публикации и ссылки на источник, а именно Совет Европы. За разрешением на использование какой-либо части текста в коммерческих целях или перевод на язык, не являющийся официальным языком Совета Европы, просим вас обращаться в управление 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/>

Обложка и дизайн: Служба подготовки документов и публикаций Совета Европы

© Council of Europe 2013

**Работаем в соответствии с международными
стандартами**

Совет Европы

**Руководство для внутренних наблюдателей за
выборами**

Редактор: Мари-Карин фон Гумппенберг

**Авторы: Фабио Барджиакки, Тим Бейкер, Игор Гаон, Мари-Карин фон
Гумппенберг, Милица Ковацевич, Мэтью Мерино, Андриа Надирадзе,
Ева Палманс, Владимир Пран**

Страсбург/Тбилиси 2013 г.

Содержание

Предисловие	5
Введение	9
Международные стандарты	13
О каких международных стандартах идет речь?	14
Основные принципы в основе международных стандартов	18
Избирательный цикл	28
Значение полного избирательного цикла	29
Как интегрировать международные стандарты в избирательный цикл? ..	35
<i>Правовые основы</i>	36
<i>Стратегическое планирование в предвыборный период</i>	41
<i>Обучение наблюдателей</i>	49
<i>Подготовка отчетов</i>	57
<i>Содействие на этапе после дня голосования</i>	62
Приложения	70
Авторы	71
Сокращения	74
Рекомендуемая литература	75
Руководство по подготовке отчетов	80

Предисловие

Различные термины для обозначения избирательных стандартов

В последние два десятилетия, особенно после падения Берлинской стены, демократизация и, в частности, выборы превратились в крайне важную тему на повестке дня международных организаций, включая Совет Европы. Сегодня существует общее понимание, что «подлинные» выборы очень важны и для правительства, так как обеспечивают ему легитимность, и для граждан, так как гарантируют подотчетность правительства.

Наблюдение за выборами — краеугольный элемент демократизации, значение которого из года в год растет. При оценке выборов наблюдатели ссылались и ссылаются на «международные стандарты», включая сюда ряд международных и региональных положений.

От «свободных и справедливых» выборов к выборам, «отвечающим международным стандартам»

Раньше выборы оценивались как «свободные и справедливые» или «не являющиеся свободными и справедливыми» (в зависимости от ситуации). Эту терминологию впоследствии пришлось изменить, так как она не отражала реальной ситуации на выборах, предлагая черно-белую картину вместо сбалансированной точки зрения на избирательный процесс.

Отказавшись от присвоения выборам статуса «свободных и справедливых», наблюдатели начали оценивать выборы на соответствие «международным стандартам». В многочисленных заявлениях наблюдателей используются такие утверждения, как «Выборы прошли в соответствии с международными стандартами (с нарушением международных стандартов)»

Стандарты, обязанности и обязательства

Сегодня мы являемся свидетелями терминологической дискуссии: некоторые организации поддерживают термин «международные стандарты», ряд ученых выступает за термин «международные обязательства», другие предлагают говорить о «международном публичном праве», так как международное публичное право — хорошая основа для оценки выборов, а отсылки к юридически обязательным международным инструментам способствуют большей прозрачности и объективности оценки.

Дискуссия о терминологии началась по мере того, как все больше экспертов стало задаваться вопросом, насколько обоснованно использовать термин «международные стандарты», говоря об обязательных для исполнения

договорах и обязательствах, не имеющих юридической силы. По мнению ряда ученых, термин «стандарты» скрывает и обязательную природу международных инструментов, и необязательную правовую природу взятых на себя обязательств.

В этой связи приводились следующие доводы: Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированный 166 странами, представляет собой практически универсальный документ. Пакт содержит ряд положений, существенных для выборов и демократических правительств. Этот международный документ имеет обязательную юридическую силу для присоединившихся к нему стран.

В соответствии со статьей 25 МПГПП, государство не имеет альтернатив проведению «регулярных подлинных выборов». Каждое государство обязано соблюдать это правило. Потому указанный документ нельзя назвать избирательным «стандартом» — тем самым были бы ослаблены принципы, изложенные в Пакте. Приведенное выше положение не просто «стандарт», но обязанность с полной юридической силой, добровольно принятая на себя государством. В этой связи, в дополнение к «международным стандартам» многие эксперты по выборам и ученые стали говорить о «международных обязанностях и обязательствах».

Опыт Совета Европы и ОБСЕ

Краткий анализ последних докладов Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) свидетельствует, что обе организации используют, главным образом, термины «стандарты» и «обязательства». Примеры часто встречающихся предложений:

- «Парламентские выборы 1 октября ознаменовали собой важный шаг в становлении процесса проведения демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и Совета Европы, хотя ряд важных проблем еще предстоит решить».
- «Миссия наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ оценила соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов».
- «Выборы в целом соответствовали большинству обязательств и стандартов демократических выборов, принятых ОБСЕ и Советом Европы».

С учетом сложившейся практики, в настоящем докладе Совета Европы используется термин «стандарты», имея в виду международные обязанности, обязательства и лучший опыт.

Об этом руководстве

Настоящее руководство — «Работаем в соответствии с международными стандартами. Руководство Совета Европы для внутренних наблюдателей за выборами» — служит пособием для внутренних наблюдателей по использованию международных стандартов в своей ежедневной работе. Руководство разъясняет, на каком этапе избирательного цикла и каким образом могут быть использованы международные стандарты.

Совет Европы подготовил настоящее Руководство в рамках Восточного партнерства — программы, финансируемой ЕС и реализуемой Советом Европы в сотрудничестве с Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной.

Руководство разделено на четыре главы: «Введение», «Международные стандарты», «Избирательный цикл» и Приложения. Глава «Международные стандарты» состоит из двух разделов: «О каких международных стандартах идет речь?» и «Основные принципы в основе международных стандартов».

Глава «Избирательный цикл» состоит из двух разделов: «Значение полного избирательного цикла» и «Как интегрировать международные стандарты в избирательный цикл?». Второй из этих разделов посвящен способам интегрирования международных стандартов в правовую систему, в процессы стратегического планирования, обучения наблюдателей, внешней и внутренней отчетности, а также в мероприятия после дня голосования.

В приложениях приведены инструкции по подготовке отчетов, список рекомендуемой литературы, используемые в тексте сокращения, а также сведения об авторах.

Настоящее издание предназначено не только для внутренних наблюдателей, но и для правительственных должностных лиц, политических партий, сотрудников избирательных органов, избирателей и гражданского общества — для всех, кто планирует участие в избирательном процессе и стремится интегрировать международные стандарты в свою деятельность в этой связи. Это Руководство также может быть полезно в качестве инструмента обучения внутренних наблюдателей.

В завершение, я хотел бы поблагодарить всех экспертов, внесших свой вклад в подготовку настоящего документа, в особенности Мари-Карин фон Гумппенберг, Тима Бейкера, Фабио Барджиакки, Милицу Ковацевич, Мэтью Мерино, Андрию Надирадзе, Еву Палманс, Владимира Прана и Игоря Д. Гаона.

Мы благодарим также Европейскую комиссию и Королевство Норвегию, 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

Игор Гаон

Почему Совет Европы работает с внутренними наблюдателями?

Выборы – одно из важнейших событий в процессе демократизации страны, и внутренние наблюдатели (зачастую это коалиции различных неправительственных организаций) могут внести значительный вклад в этот процесс. Совет Европы, будучи общеевропейской организацией с участием 47 стран, поддерживает такие неправительственные организации, так как они являются такими же важными генераторами демократических процессов, как и политические партии и СМИ.

С 2005 года Совет Европы тесно сотрудничает с неправительственными организациями в государствах-участниках, в частности с организациями, специализирующимися на выборах, и проводит мероприятия, нацеленные на развитие компетенций внутренних наблюдателей. Так, в Грузии Совет Европы провел обучение наблюдателей на выборах с целью развить у них навыки подготовки отчетов. Внутренние наблюдатели — представители неправительственных организаций Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины — прошли комплексное обучение в рамках Восточного партнерства — программы, финансируемой ЕС и реализуемой Советом Европы.

Значение внутренних наблюдателей значительно возросло за последние десять лет. Внутренние наблюдатели охватывают весь избирательный процесс с начала до конца, включая предвыборный этап, день голосования и период после дня голосования. Внутренние наблюдатели знают местный язык, обычаи и местную политическую культуру. Они подробно отслеживают отдельные избирательные действия, например определение границ избирательных округов, регистрацию избирателей, политических партий и кандидатов, финансирование избирательных кампаний.

Работа внутренних наблюдателей не требует больших затрат, они привлекаются в больших количествах по всей стране. Наблюдатели на местах обеспечивают охват всех избирательных участков в день голосования. Они отслеживают все случаи, связанные с выборами, предлагают свои планы совершенствования избирательного процесса и следят за тем, принимаются ли во внимание эти рекомендации в период между выборами ключевыми группами участников. Значимость их наблюдений базируется на двух составляющих:

- Сбор информации и документирование фактов в отношении избирательного процесса и

- Оценка указанных фактов/ информации на предмет соответствия выборов международным стандартам.

Сообщая факты, передавая точную, объективную и полную информацию, предлагая оперативные рекомендации, внутренние наблюдатели тем самым помогают предотвратить нарушения избирательного процесса, выявить несоответствия, высветить нарушения прав человека, а также обозначить сферы, требующие совершенствования. По мере специализации и роста профессионализма они способствуют росту доверия к избирательному процессу и — в долгосрочной перспективе — стабильности всего процесса демократизации.

Зачем нужно руководство по международным стандартам для внутренних наблюдателей?

В своей работе внутренние наблюдатели акцентируют внимание на выявление проблем и их оценку на основе внутренних стандартов. Такие внутригосударственные стандарты включают Конституцию, избирательное право, избирательные кодексы и законы, а также инструкции и директивы избирательных органов. В некоторых случаях само внутреннее законодательство противоречиво и оставляет свободу для различных интерпретаций. Нередко внутреннее законодательство не соответствует международным стандартам. Для примера приведем следующий случай:

Седждик и Финчи против Боснии и Герцеговины (27996/06 и 34836/06). Иск рассмотрен Большой палатой Европейского суда по правам человека в 2009 году. Уже в первом решении было отмечено нарушение Протокола № 12. Истцами выступили граждане Боснии и Герцеговины Дерво Седждик и Якоб Финчи.

Конституция Боснии и Герцеговины дает право баллотироваться в верхнюю палату парламента (Палату народов) и на должность президента Боснии и Герцеговины только этническим боснийцам, сербам и хорватам. Истцы — цыган и еврей по национальности — оспорили эти положения.

Ход дела: заявления в суд были поданы в 2006 г., с передачей соответствующей информации правительству в 2008 г. В 2009 г. дело передано в Большую палату ЕСПЧ. В июне того же года состоялись открытые слушания, а в декабре было обнародовано решение.

Решение: суд, четырнадцатью голосами против трех, определил, что невозможность для истцов принимать участие в парламентских выборах нарушала статью 14 *Конвенции о защите прав человека* (запрет на дискриминацию в правах, определяемых Конвенцией) и статью 3 Протокола 1 (свободные выборы); и шестнадцатью голосами против одного решил, что

невозможность для них принимать участие в президентских выборах нарушает статью 1 Протокола 12 (общий запрет дискриминации).

В результате, в октябре 2011 года Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины начала конституционную реформу, в том числе с целью изменения указанных положений.

Этот случай свидетельствует, что Конституция страны может противоречить международным стандартам, и если нарушенные международные стандарты предусмотрены подписанными такой страной договорами, то на их соблюдении можно настаивать на основании соответствующего решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

В свете указанного решения суда внутренние наблюдатели пересмотрели свой подход к выборам: при оценке избирательного процесса они начали уделять больше внимания международным стандартам. Внутреннее законодательство сохранило значение первого источника стандартов, международные стандарты стали вторым — окончательным — источником. Подробный обзор этих стандартов приведен в Своде международных избирательных стандартов, подготовленном Европейской Комиссией. Этот свод пересматривался и обновлялся со времени первой публикации в 2005 г. и сегодня включает обязанности и обязательства каждой страны.

Значение международных стандартов для внутреннего мониторинга

С привнесением международных стандартов в процесс внутренних наблюдений за выборами, роль внутренних наблюдателей изменилась: наблюдатели стали уделять больше внимания стандартам, по которым оцениваются выборы в их стране, тем самым выполняя требование ОБСЕ/БДИПЧ: «Степень, в которой те или иные выборы отвечают международным стандартам, позволяет международным и внутренним наблюдателям произвести их оценку» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр.16)

Международные стандарты представляют собой не только эталон, используемый внутренними наблюдателями для оценки выборов, формулирования выводов и рекомендаций и работы по дальнейшему совершенствованию избирательных стандартов. Международные стандарты также являются руководством для внутренних наблюдателей в их работе: это основополагающие принципы на этапе стратегического планирования/расстановки стратегических приоритетов/позиционирования в избирательном цикле. Кроме того международные стандарты служат ориентиром для оценки донорами результатов работы внутренних наблюдателей.

Внедряя международные стандарты в методику наблюдений, внутренние наблюдатели не копируют подходы международных наблюдателей (только наблюдение, без подачи жалоб), но оттачивают свой собственный подход (от наблюдений к содействию в ходе выборов, в процессе подачи жалоб, и далее — к подготовке планов действий с целью дальнейшего совершенствования внутренних избирательных стандартов). Внутренние наблюдатели, интегрировавшие международные стандарты в свою работу, становятся основными действующими лицами в вопросах наблюдений на выборах: демонстрируя свой профессионализм, они добиваются роста доверия к себе в обществе. Люди начинают прислушиваться к ним.

Международные стандарты

О каких международных стандартах идет речь?

Андрия Надирадзе

Стандарты, обязанности, обязательства и лучший опыт

Какие термины используют, когда говорят об избирательных стандартах? В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии используется термин «европейское наследие». Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) говорит об обязательствах ОБСЕ и стандартах Совета Европы в отношении демократических выборов и международных обязательств. Центр Картера и другие организации на мировой арене говорят о международных обязанностях, то есть договорах и поправках к ним, а также о государственной практике.

Настоящее руководство распространяется на членов Совета Европы и ОБСЕ. Все эти страны не только ратифицировали договора, присоединившись тем самым к соответствующим стандартам и обязанностям, но и подписались под «мягкими» стандартами помимо договоров. В настоящем руководстве мы будем называть все эти стандарты «международными стандартами», даже если они охватывают только определенную территорию.

Общемировые и региональные стандарты

Существует два вида избирательных стандартов — общемировые и региональные. Стандарты первой группы принимаются и применяются в большинстве стран, стандарты второй группы — только в определенных регионах.

Мировые стандарты представляют собой, главным образом, правовые инструменты (договора и декларации), принятые в рамках ООН. Например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. или Всеобщая декларация прав человека 1948 г.

Региональные стандарты — это правовые инструменты, принятые региональными организациями, такими как Африканский Союз, Организация американских государств, Содружество независимых государств, Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Эти стандарты имеют значение только для стран-членов таких организаций. Например, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года действует только в странах-членах Совета Европы.

Юридически обязательные и необязательные стандарты

Договорные стандарты изложены в документах с обязательной юридической силой. Они применимы только к странам, подписавшим соответствующий договор. Венская конвенция 1969 г. о праве международных договоров определяет международный договор как международное соглашение, заключенное между странами в письменной форме в соответствии с международным правом. Эта конвенция также предусматривает, что каждый действующий договор является юридически обязательным для сторон и должен исполняться добросовестно.

Договор может быть заключен между двумя или более странами, между странами-членами определенной региональной организации или странами мира. Так, Европейская конвенция о правах человека, подписанная членами Совета Европы, — это региональный договор, юридически обязательный только для присоединившихся к нему стран. И напротив, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) носит более глобальный (всеобщий) характер, будучи ратифицирован более чем 160 странами (и, следовательно, обязательный для исполнения указанными странами).

Внедоговорные стандарты могут быть как обязательными, так и необязательными с правовой точки зрения:

- *Юридически обязательные внедоговорные стандарты*: нормы обычного международного права являются юридически обязательными для стран, в которых действует соответствующее право. При этом необходимо соблюдение двух условий — эти нормы должны стать обычной практикой в конкретной стране, и должна существовать убежденность в их правомерности, то есть понимание, что они обязательны и необходимы.
- *Юридически необязательные внедоговорные стандарты*: «мягкое законодательство». Такое «законодательство» представляет собой весомые моральные обязательства, но не является юридически обязательным. Примерами таких инструментов могут быть резолюции межправительственных организаций, содержащие обязательства, а также совместные заявления, декларации о политическом курсе или о намерениях. Всеобщая декларация прав человека (1948), Резолюция генеральной ассамблеи ООН A/RES/46/137 о повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совета по Безопасности и сотрудничеству в Европе (1990 г.) — все это примеры юридически необязательных стандартов.

«Мягкое законодательство» в регионе Совета Европы

Мягкое законодательство имеет большое значение для интерпретации юридически обязательных стандартов и формирования международного публичного права. В этой связи важную роль играют решения судов. Так, решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) создают прецедентное право: в первую очередь они обязательны для стран, в отношении которых принимаются, но важны также и для других стран в юрисдикции ЕСПЧ, использующих судебные прецеденты для интерпретации законодательства, относящегося к правам человека. Прецедентное право ЕСПЧ превращает Европейскую конвенцию о правах человека в живой и изменяющийся инструмент, расширяя права и применяя их к ситуациям, которые невозможно было предвидеть во время принятия Конвенции. Таким образом, прецедентное право ЕСПЧ — один из наиболее авторитетных вспомогательных источников права в странах Совета Европы, подписавших Европейскую конвенцию о правах человека.

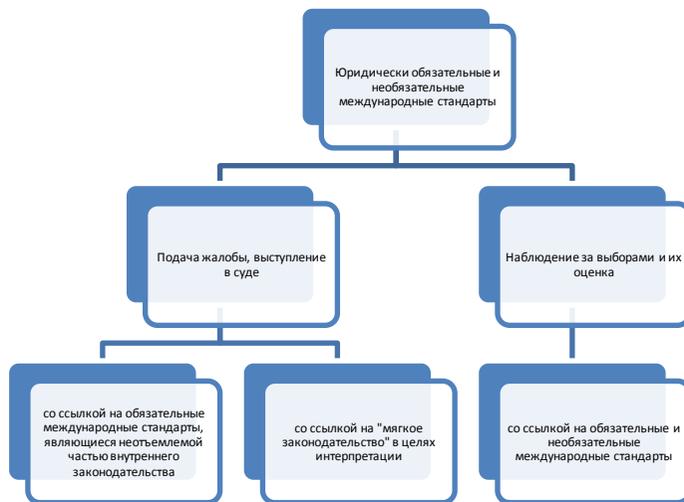
Другие значимые инструменты «мягкого законодательства» в регионе Совета Европы:

- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совета по Безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) (1990 г.);
- ОБСЕ/БДИПЧ: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (2001) и Рекомендации по разрешению избирательных споров в регионе ОБСЕ: на пути к единой системе мониторинга избирательных споров (2000);
- Совместное мнение об избирательных кодексах и законах о политических союзах граждан БДИПЧ/ Венецианской комиссии;
- Доклады ГРЕКО о финансировании политических партий;
- Итоговые отчеты международных миссий избирателей.

Международные стандарты в работе наблюдателей

Важно, чтобы наблюдатели проводили различие между юридически обязательными и необязательными стандартами. Участвуя в рассмотрении избирательных споров в судах своей страны, внутренние наблюдатели могут основывать свои доводы, главным образом, на юридически обязательных международных стандартах, таких как Европейская конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод. Можно ссылаться и на необязательные с правовой точки зрения стандарты, но только в целях интерпретации положений обязательных договоров.

Далее, внутренние наблюдатели могут и должны использовать международные стандарты в ходе работы с избирателями, обучения представителей избирательных органов, разработки методики наблюдений, а также при подготовке рекомендаций по дальнейшему совершенствованию избирательного процесса. Именно вопросам включения международных стандартов (предусмотренных договорами и «мягким законодательством») в ежедневную работу внутренних наблюдателей посвящено настоящее Руководство.



«Степень, в которой те или иные выборы отвечают международным стандартам, позволяет международным и внутренним наблюдателям произвести их оценку. Международные стандарты по своей природе носят более общий характер, излагая общие принципы, которым должны следовать государства. Группе внутренних наблюдателей скорее предстоит произвести оценку ряда более конкретных вопросов на предмет их соответствия общим стандартам. Как правило, у внутренних наблюдателей не возникает серьезных проблем с тем, чтобы определить, соблюдаются ли в их стране международные стандарты. В некоторых случаях, однако, ситуация может оказаться несколько сложнее. Тогда не следует забывать об отличии международных стандартов, которые страны обязаны выполнять, от общепринятой практики, следование которой желательно, но не обязательно». (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр.16)

Основные принципы в основе международных стандартов

Мари-Карин фон Гумппенберг

Какие международные стандарты являются наиболее важными для региона в сфере внимания настоящего пособия?

Настоящее Руководство подготовлено в рамках Восточного партнерства — программы, финансируемой ЕС и реализуемой Советом Европы. В этой связи оно распространяется на регион к востоку и югу от Вены и к западу от Каспийского моря. В этом регионе международные стандарты, разработанные Советом Европы, ЕС и ОБСЕ являются определяющими при оценке выборов.

Эти стандарты кратко разъясняются далее.

Применимость нижеприведенных стандартов к конкретной стране зависит от того, присоединилась ли она к соответствующим договорам (т.е. подписала ли она договора), а также от наличия нормативных обязательств расширять сферу применения таких международных стандартов.

Совет Европы

За время своего существования Совет Европы разработал ряд договорных и внедоговорных обязательств по вопросам выборов. Наиболее значимой является *Конвенция о защите прав человека и основных свобод*, в соответствии с которой был создан Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), дающий каждому человеку возможность обратиться в международный суд с жалобой на нарушение его прав (обычно такое право есть только у государств). Даже сегодня, спустя 60 лет после подписания, эта Европейская конвенция остается единственным соглашением в сфере прав человека, предлагающим такую высокую степень защиты физических лиц.

Основополагающие документы Совета Европы:

Совет Европы

Стандарты, предусмотренные договорами

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (1950)

Первый протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ / П1) (1952)

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995)

Европейская хартия местного самоуправления (1985)

Конвенция об участии иностранных граждан в общественной жизни на местном уровне (1992)

Стандарты, не закрепленные договорами

Рекомендации относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (1962)

Рекомендации о мерах по освещению избирательных кампаний средствами массовой информации (1999)

Рекомендации относительно правовых, операционных и технических стандартов электронного голосования (2004)

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия)

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (2002)

Принципы финансирования политических партий (2003)

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Когда представители государств–членов ОБСЕ, который на тот момент назывался Советом по безопасности и сотрудничеству в Европе, достигли соглашений в Копенгагене в 1990 году, они стали творцами истории для всего региона ОБСЕ. В общих словах, все участники пришли к соглашению, что только одна система управления может гарантировать защиту прав человека, и эта система — плюралистическая демократия, основанная на верховенстве закона. Так называемый Копенгагенский документ ввел набор обязательств по проведению демократических выборов и заложил основы будущей работы Организации в сфере наблюдений за выборами (см также: Budden 2010).

Основополагающие документы ОБСЕ:

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990)

Парижская хартия Новой Европы (1990)

Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991)

Декларация стамбульского саммита (1999)

Текущие обязательства о проведении демократических выборов в государствах-членах ОБСЕ (2003)

Европейский Союз

В 2000 году Европейский парламент, Европейская комиссия и государства-члены ЕС, входящие в Европейский Совет, подписали и обнародовали первый официальный документ ЕС, объединивший в себе широкий спектр гражданских, политических, экономических и социальных прав, а также ряд прав «третьего поколения», таких как право на компетентное руководство. *Хартия Европейского Союза об основных правах* (далее – Хартия) аккумулировала существующие права, которые до этого были разбросаны по разным источникам, включая Европейскую конвенцию о правах человека и основных свободах (ЕКПЧ), а также другие соглашения Совета Европы, ООН и Международной организации труда. Со вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 году, Хартия распространилась на институты Европейского Союза и стран ЕС, когда их действия регулировались правом ЕС. Физические лица могут использовать судебные и политические механизмы для привлечения институтов ЕС и, в определенных случаях, стран ЕС к ответственности в случае невыполнения положений Хартии.

Основополагающие избирательные стандарты ЕС:

Европейский Союз (ЕС)

Хартия Европейского Союза об основных правах (2000)

Заявление Европейской комиссии ЕС о содействии в проведении выборов и наблюдении за ними (2000)

Заявление Комиссии Совету и Европейскому парламенту — О роли Европейского Союза в продвижении прав человека и демократии в третьих странах (2001)

Котонское соглашение (соглашение о партнерстве между странами Европейского Союза и странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов) (2000)

Каковы основные принципы в основе международных избирательных стандартов?

Основополагающие международные стандарты демократических выборов заложены договорами ООН.

Наиболее важные положения права ООН:

– Статья 21 Всеобщей декларации прав человека (1948)

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и подлинных выборах, которые должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права путем тайного

голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

- Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966)

Каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений, право и возможность:

- a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- c) допускаться к государственной службе в своей стране на общих условиях равенства.

- Статьи 1-3 Конвенции о политических правах женщин (1952)

Статья 1

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации.

Статья 2

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов.

Статья 3

Женщинам принадлежит, на равных с мужчинами условиях, право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

- Статья 5 (с) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)

(с) политические права, в частности право участвовать в выборах — голосовать и выставлять свою кандидатуру — на основе всеобщего и равного избирательного права, право принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также право равного доступа к государственной службе;

- Статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин (1979)

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все

публично избираемые органы;

b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Если договора ООН главным образом говорят о праве избирать и быть избранным, положения Совета Европы/ Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ содержат значительный спектр принципов организации выборов.

В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии содержатся не только основополагающие нормы европейского избирательного опыта (всеобщее и равное избирательное право, свободные, тайные и прямые выборы) и требования к регулярности выборов, но и базовые условия, необходимые для надлежащей организации выборов, такие как соблюдение прав человека, особенно в политическом пространстве, организация выборов независимым органом, эффективная система рассмотрения жалоб на нарушения избирательного законодательства.

Копенгагенский документ, в свою очередь, содержит широкие обязательства стран-участников ОБСЕ проводить подлинные демократические выборы в более широком контексте соблюдения прав человека: выборы должны быть свободными и справедливыми, проводиться прозрачно и ответственно, при полном соблюдении закона, а также быть всеобщими и равными, тайными, с гарантией права избирать и быть избранными.

При сравнении этих документов отмечается доминирование следующих принципов:

Периодические выборы

Копенгагенский документ	Свод рекомендуемых норм при проведении выборов
(7.1) — проведение свободных выборов с разумной периодичностью в соответствии с законом	6. Выборы должны проводиться регулярно; срок полномочий членов законодательной ассамблеи не должен превышать 5 лет

Всеобщие выборы обычно проводятся раз в четыре или пять лет, более длительный промежуток между выборами возможен для президентских выборов, однако он не должен превышать семь лет. Следует обеспечить достаточный «временной интервал между объявлением выборов и днем

голосования с тем, чтобы партии и кандидаты имели достаточный запас времени и могли подготовиться к выборам, в частности донести свои политические идеи до электората» (ОБСЕ/БДИПЧ «Существующие обязательства», 2003 г., стр.54)

Прямые выборы

<p>(7.2) (государства-участники) допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;</p>	<p>5. Прямым голосованием должны избираться следующие органы власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. по крайней мере, одна палата национального парламента; ii. законодательные органы регионального уровня; iii. местные советы
---	---

«Прямые выборы в одну из палат национального парламента гражданами — один из аспектов общего европейского конституционного опыта. Прямые выборы президента республики определяются Конституцией конкретного государства». (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии , 2002 г., I 5.)

«Состав первичных законодательных органов на всех уровнях правительства должен определяться путем прямых выборов. Посты в иных органах власти, включая высшие должностные лица и органы исполнительной власти, также должны замещаться посредством прямых выборов, непрямых выборов, осуществляемых членами избранной палаты национального парламента или иного представительного органа власти, или, в случае постов регионального или местного уровня — членами соответствующего законодательного органа». (ОБСЕ/БДИПЧ «Существующие обязательства» , 2003 г., стр.12)

Всеобщие выборы

<p>(7.3) (государства-участники) гарантируют всеобщее и равное избирательное право совершеннолетним гражданам;</p>	<p>1.1 Всеобщее избирательное право означает, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным.</p>
--	---

Всеобщее избирательное право также означает, что каждый гражданин должен иметь право голоса без дискриминации и без каких-либо различий на основании социальных или экономических факторов, физической дееспособности, этнического происхождения и политических убеждений.

«Регистрация избирателей должна осуществляться тщательно, своевременно, на основе прозрачных процедур ; граждане должны иметь возможность понять свои избирательные права, проверить точность своей регистрации и

убедиться в том, что допущенные ошибки должным образом исправлены» (ОБСЕ/БДИПЧ «Существующие обязательства» , 2003 г., стр.16)

Недопустимы ограничения избирательных прав меньшинств, женщин, других групп граждан (лица с ограниченными возможностями, граждане, проживающие за рубежом), однако допускаются специальные положения в отношении внутренних вынужденных переселенцев и лиц в местах лишения свободы.

Тайное голосование

7.4) Выборы проводятся путем тайного голосования;	4. Для избирателей тайна голосования — это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам
---	--

С тем, чтобы гарантировать свободное волеизъявление избирателя, необходимо придерживаться следующих требований: только один человек может находиться в кабине для голосования в каждый конкретный момент времени (за исключением лиц с ограниченными возможностями); открытое, семейное голосование или голосование по доверенности не допускаются; в местах заключения и военных формированиях людей не заставляют открыто отдавать свой голос.

Равные выборы

(7.3) (государства-участники) гарантируют всеобщие и равные избирательные права совершеннолетним гражданам	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 2.3. Равенство возможностей: всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности 2.4. Равенство и национальные меньшинства: деятельность партий,
--	--

	<p>представляющих национальные меньшинства, должна быть разрешена</p> <p>2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин</p>
--	---

Принципы, которые должны соблюдаться безусловно: количественное равенство голосов (один человек — один голос), равенство с точки зрения избирательной силы (каждый депутат избирается одинаковым числом избирателей), равенство возможностей (отсутствие высоких порогов для политических партий, равные возможности по ведению кампании, одинаковое освещение в СМИ, равное финансирование).

Свободные выборы

<p>(7.4) (государства-участники обеспечивают, чтобы) подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;</p> <p>(7.8) (государства-участники 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;</p>	<p>3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение</p> <p>3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах</p>
--	--

Принцип свободных выборов включает гарантию основных прав, таких как свобода выражения своего мнения, союзов, собраний и передвижения, а также следующие положения:

- «Кандидаты могут свободно выражать свою точку зрения.
- СМИ должны освещать кампанию свободно, без вмешательства или необоснованных ограничений со стороны органов власти.
- Внутренние наблюдатели, действующие от какой-либо партии или независимо, должны иметь возможность наблюдать за всеми этапами избирательного процесса.
- Избиратели голосуют в условиях свободы от запугивания, насилия, административного давления, без страха возмездия.
- Подсчет голосов должен быть явным и проверяемым, начиная с избирательного участка и до высших уровней» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для долгосрочных наблюдателей», 2007 г., стр.18).

Честные выборы

<p>(7.5) (государства-участники) уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;</p> <p>(7.9) (государства-участники) обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий</p>	
---	--

Принцип честных выборов включает в себя следующие положения:

- «Избирательное законодательство не может применяться выборочно.
- Существует четкое разделение между государством и политическими партиями.
- Государственные ресурсы не могут расходоваться в пользу одного из кандидатов.
- Избирательные органы на всех уровнях действуют профессионально и сохраняют нейтралитет (отсутствие мошенничества и манипуляций).
- Кандидаты, партии и избиратели имеют возможность подавать жалобы на нарушения.
- Суды и/или избирательные органы рассматривают все случаи объективно.
- Лица, допустившие нарушения закона, своевременно привлекаются к ответственности» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для долгосрочных наблюдателей», 2007 г., р.18)

Условия соблюдения избирательных принципов

– Соблюдение основных прав

«Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собраний и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., II 1.а)

– Стабильность избирательного законодательства

«Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности такие, которые регулируют 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» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., II 2.b)

Процедурные гарантии

- Организация выборов беспристрастной, постоянно действующей центральной избирательной комиссией, состоящей из представителей судебных органов, политических партий и национальных меньшинств.

«Центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом.

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.

Политические партии должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов. Равенство может пониматься как прямое или пропорциональное (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии , 2002 г., II 3.a)

- Наблюдение за выборами

«Как внутренним, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии , 2002 г., II 3.b)

- Эффективная система обжалования

«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.

Процедура не должна быть чрезмерно усложненной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии , 2002, II 3.c).

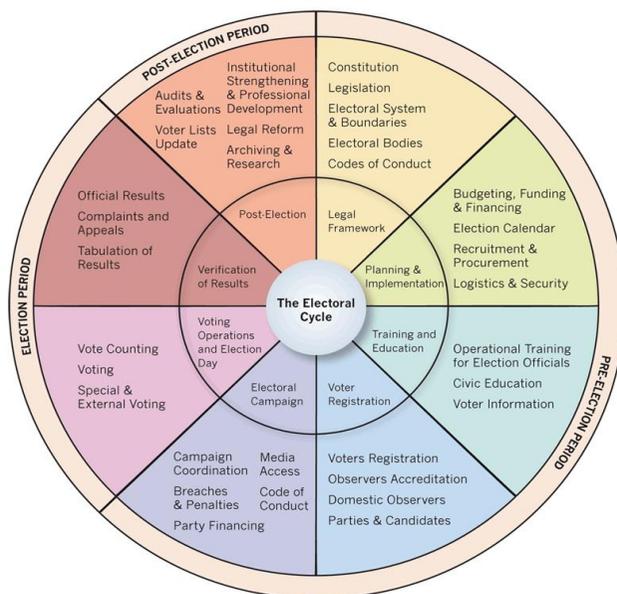
Избирательный цикл

Значение полного избирательного цикла

Фабио Барджиакки

Почему избирательный цикл важен с точки зрения любого содействия в проведении выборов?

Выборы не являются событием, происходящим раз в 4-5 лет. Выборы – это процесс, постоянная циклическая деятельность, направленная на приведение страны в большее соответствие с международными стандартами. Создание инструмента «Избирательный цикл» являет собой первый шаг в поддержке практических участников избирательного процесса в вопросах управления процессами и их оценки. Для понимания инструмента необходимы практические знания вопросов содействия на выборах.



*Расшифровка иллюстрации приведена в приложении

Источник: Сеть электоральной информации ACE,
<http://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle>

С конца 1990-ых работа по содействию на выборах (т.е. наблюдение и помощь на выборах) ведется, главным образом, Советом Европы, Европейским союзом (ЕС), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организацией объединенных наций (ООН). Однако на первых этапах международная поддержка зарождающимся демократиям в основном сводилась к передаче базовых знаний местным группам участников для организации выборов по мере необходимости. До начала 2000-ых проекты содействия были преимущественно ориентированы на события и ставили своей целью содействие на местах в день голосования. (См. также Bargiacchi 2011: Effectiveness and Sustainability of Electoral Assistance / Эффективность и поступательность в оказании поддержки избирательному процессу).

Наблюдения на выборах обычно определяются как целенаправленный сбор информации в отношении избирательного процесса и формулирование информированных суждений о процессе на основе собранных данных лицами, не уполномоченными непосредственно вмешиваться в процесс. Основная цель наблюдения — обеспечить легитимность выборов, где это соответствует действительности, и способствовать росту общественного доверия к избирательному процессу, а также предотвращать мошенничество, развивать уважение к правам человека, вносить вклад в разрешение конфликтов.

Содействие в вопросах выборов должно присутствовать на протяжении всего избирательного процесса. Его можно определить как правовую, техническую и организационную поддержку избирательных законов, процессов и институтов. Оно охватывает широкий круг вопросов от создания правовых рамок проведения выборов до инклюзивности избирательной системы и процессов регистрации избирателей, поддержки институтов, ответственных за проведение выборов и рассмотрение соответствующих вопросов. Эта работа ведется путем предоставления финансовых ресурсов, материалов, оборудования, консультаций экспертов, а также технической и финансовой поддержки организаций гражданского общества, занимающихся просвещением населения по гражданским и избирательным вопросам, наблюдениями на выборах, мониторингом СМИ, включая техническое содействие политическим партиям (См. Руководство ЕС по методологии содействия на выборах, 2006 г.).

Со временем стала видна ограниченность такого подхода, особенно в части усиления демократии и формирования компетенций и ресурсов в долгосрочной перспективе. Акцент исключительно на дне голосования не гарантировал устойчивых результатов, так как местные группы участников оставались зависимыми от помощи извне (см. Tuccinardi 2007: ACE Focus on Effective Electoral Assistance/ Эффективное содействие в избирательных вопросах в сети ACE).

Для преодоления указанной ограниченности были опробованы альтернативные подходы. Принимая во внимание принципы Парижской декларации 2005 года по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программы действий 2010 года, а также признавая ограниченность

подхода, основанного на мероприятиях, с долгосрочной точки зрения, эксперты Европейской комиссии (ЕК) и Международного института демократии и содействия выборам совместно разработали новый инструмент — «Избирательный цикл».

Разработка и внедрение подхода, основанного на Избирательном цикле, представляет собой фундаментальный переход от краткосрочного содействия в проведении отдельных мероприятий к долгосрочному комплексному содействию с акцентом на устойчивые результаты, разумные расходы и эффективность. «Избирательный цикл» — это инструмент для планирования и обучения. Его функция — не только напоминать участникам выборов о цикличности избирательных процессов, но и способствовать координации мер содействия в избирательном процессе и выявлять слабые места и проблемы в проведении выборов. Общая цель инструмента — приведение выборов в соответствие с международными стандартами.

Этапы избирательного цикла

Инструмент «Избирательный цикл» призван наглядно продемонстрировать цикличность избирательных процессов. Он основан на понимании выборов как длящегося процесса, а не отдельных мероприятий. Обобщенно избирательный цикл можно разделить на три основных периода:

- Предвыборный период (с 18-ти до 3-ех месяцев до дня голосования);
- Избирательный период (начиная с трех месяцев до дня голосования и до самого дня голосования включительно);
- Период после выборов (со дня голосования и до начала нового избирательного цикла).

Каждый из этих трех периодов может быть далее разделен на этапы в соответствии с работой, которую необходимо проводить или отслеживать, в ходе всего избирательного цикла. Международные стандарты могут быть интегрированы в избирательные мероприятия на каждом этапе. Далее приведем краткое описание каждого периода:

Предвыборный период

Этап 1: Правовые основы

- Реформа Конституции;
- Реформа избирательного законодательства (законы, регулирующие выборы, работу политических партий, финансирование политической деятельности, уголовное право);
- Законы, регулирующие вопросы национальности и резиденства;
- Избирательная система, определение границ избирательных округов, состав избирательных органов.

Этап 2: Стратегическое планирование и реализация

- Стратегическое планирование;
- Составление смет, получение фондов (взносы) и финансирование (платежи);
- Составление календаря/ расписания избирательных мероприятий;
- Привлечение кадров и закупки;
- Организационные вопросы: транспорт, безопасность, хранение материалов.

Этап 3: Обучение

- Управление человеческими ресурсами: наем временных и постоянных сотрудников, оценка потребностей в обучении;
- Обучение: каскадирование по процедурам дня голосования, с акцентом на подсчет голосов и др.;
- Информирование избирателей;
- Освещение гражданских вопросов в школах, университетах: важность участия в процессах за пределами выборов;
- Передача непротиворечивых сообщений общественности.

Этап 4: Регистрация избирателей и выдвижение кандидатов

- Регистрация избирателей;
- Аккредитация наблюдателей;
- Регистрация партий и кандидатов.

Избирательный период

Этап 5: Избирательная кампания

- Финансирование партий;
- Кодекс поведения;
- Доступ к СМИ;
- Разрешение споров.

Этап 6: Голосование

- Распространение материалов для голосования;
- Наем и обучение персонала;
- Ясная информация для избирателей;
- Понятная система обжалования.

Этап 7: Проверка результатов

- Подсчет результатов;
- Обжалование;
- Объявление итоговых результатов.

Период после выборов

Этап 8: Анализ, исследование, архивное хранение

- Оценка, аудит, рассмотрение и рекомендации;
- Формулирование задач по реформированию;
- Усиление институтов и профессиональное развитие;

- Правовая реформа;
- Архивирование данных и исследования;
- Обновление списков избирателей.

Все эти виды работ взаимосвязаны, ни одно из мероприятий избирательного цикла не является изолированным, но сопряжено с другими, таким образом, недоработки в одной области могут иметь серьезные последствия для других направлений. Внутренние и международные наблюдатели должны учитывать эту взаимозависимость при оценке избирательного процесса и формулировании рекомендаций.

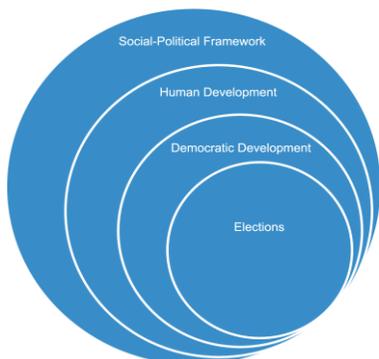
Как обеспечить последовательное совершенствование избирательного процесса?

Инструмент «Избирательный цикл» выполняет три функции (см. также Bargiacchi 2008):

1. Дает ясную картину возможных мероприятий по содействию на выборах, указывая на идеальные точки входа для решения конкретных задач процесса, а также определяя долгосрочные приоритеты содействия с учетом международных стандартов.
2. Предлагает наблюдателям исходные данные для выявления наиболее критичных стадий избирательного процесса.
3. Является инструментом обучения для внутренних групп участников выборов, способствуя передаче знаний действующим лицам на местах и, таким образом, формируя необходимые компетенции. Таким образом, «Избирательный цикл» служит своего рода справочным инструментом, помогая внутренним наблюдателям в распределении ресурсов.

Несмотря на инновации, привнесенные инструментом в работу по содействию в избирательном процессе, его вклад в эффективность и устойчивость избирательных процессов оказался ограниченным (см. также Bargiacchi 2011/2008). Выборы могут быть приведены в большее соответствие с международными стандартами, если

– Практические специалисты по выборам будут принимать во внимание *политический контекст*, в котором реализуются проекты содействия, и обеспечивать их интеграцию с принципами, направленными на усиление демократии и развитие человеческого потенциала (см. иллюстрацию).



*Расшифровка иллюстрации приведена в приложении

- Практические специалисты по выборам будут использовать *синергии мероприятий поддержки*, т.е. наблюдений и содействия на выборах. При встраивании в широкую стратегию формирования институтов и поддержки демократии такие мероприятия будут иметь гораздо большее значение для выборов. Однако для обеспечения результатов на долгосрочный период важно, чтобы рекомендации наблюдателей эффективно использовались при составлении программ и последующего содействия на выборах.

Таким образом, разработка мероприятий по поддержке избирательного процесса (содействие и наблюдения) способствует легитимному и ненасильственному процессу, который, в свою очередь, будет гарантировать соответствие выборов международным стандартам. И в этой связи внутренние наблюдатели играют важную роль в выявлении мошеннических приемов, применяемых в ходе избирательного цикла, а их рекомендации могут способствовать приведению избирательного процесса и методов работы в соответствие с международными стандартами.

Как интегрировать международные стандарты в избирательный цикл?

Милица Ковацевич

Оценка выборов на соответствие внутреннему законодательству

Конечная цель наблюдений — оценка степени соответствия избирательного процесса внутреннему законодательству и, что еще более важно, международным стандартам. Оценка выборов производится в два этапа: (1) прежде всего избирательные процедуры и нарушения оцениваются на соответствие законодательству страны, (2) затем и избирательные процедуры, и нарушения оцениваются по международным стандартам, так как выборы и правовые основы выборов должны в полной мере отвечать соответствующим международным стандартам.

Существуют разные виды внутренних законодательных актов:

- Конституция;
- Избирательное законодательство/ кодекс;
- Кодексы и законы, регулирующие вопросы, связанные с выборами (например, законы о СМИ, политических партиях, финансировании партий)
- Инструкции и постановления избирательных органов
- Кодексы поведения для политических партий / избирательных органов.

Не всегда внутренние стандарты изложены понятным языком. Иногда внутренние нормы, зафиксированные в нормативно-правовых актах, вызывают разночтения или противоречат другим внутренним и международным правовым нормам.

Формулировки внутреннего законодательства нередко вызывают разночтения, бывают неясными или непоследовательными

Часто внутренние стандарты изложены таким образом, что их нельзя назвать ясными и последовательными. Недостаточная ясность таких положений несет в себе риск их непоследовательного применения разными партиями. Это затрудняет содержательное наблюдение за полным избирательным процессом для внутренних наблюдателей, которые могут оказаться в ловушке трактовки и интерпретации нечеткого и двусмысленного положения. Такая работа может потребовать значительного времени и ресурсов.

Примеры нечеткого, вызывающего разночтения языка

Пример 1 – Проверка подписей

В демократиях переходного периода зачастую избирательные законы не содержат конкретных положений о том, как должна проводиться проверка подписей в поддержку выдвижения кандидата. Нередко законом предусмотрена только обязанность избирательных органов «определять порядок проверки подписей в поддержку кандидатов», не конкретизируя саму процедуру проверки. Неопределенные процедуры позволяют избирательным органам менять выборку подписей на свое усмотрение.

Международными стандартами рекомендуется: «Процедура проверки подписей должна проводиться на основе четких правил, особенно в отношении предельных сроков подачи, и распространяться на все подписи, а не на выборку...» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., §1.3, 8)

Пример 2 – Внешняя помощь политическим партиям

Некоторые избирательные законы запрещают политическим партиям получать финансирование из-за рубежа, таким образом ограничивая их возможность действовать или принимать участие в выборах. Нередко избирательные законы могут вызывать разночтения в отношении термина «внешняя помощь», что создает путаницу и открывает простор для бессистемных интерпретаций. Много споров вызывает вопрос, кто является «лицом, помогающим из-за рубежа»: пользуется ли партия внешней помощью, если она получает финансирование от правительства другой страны, иностранной организации или граждан, проживающих за рубежом (т.е. диаспоры). Последний вопрос вызывает наибольшее число споров.

Международными стандартами рекомендуется: «Государства должны поощрять политику финансовой открытости со стороны политических партий, получающих финансирование за счет общественных средств» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., II. 3.5, 111)

Нередко внутреннее законодательство содержит положения, создающие противоречия между конституционными нормами, избирательными законами, подзаконными актами, инструкциями и постановлениями избирательных органов, а также кодексами поведения.

Примеры стандартов, противоречащих друг другу

Постановление ЦИК о доступе наблюдателей на участки для голосования

Иногда документы ЦИК не дают возможности наблюдателям исполнять свои обязанности с достаточной свободой передвижения и доступа к информации. В то время как Избирательный кодекс может содержать общие положения, разрешающие наблюдения на выборах, постановления ЦИК часто ограничивают деятельность наблюдателей.

Нередко постановления ЦИК запрещают наблюдателям «присутствовать вблизи стола выдачи бюллетеней», что ограничивает их возможность проверять списки избирателей, наблюдать за идентификацией избирателей и выдачей бюллетеней.

Эта проблема особенно остро стоит во время подсчета голосов и составления таблиц.

Кроме того, отсутствие четких правил со стороны ЦИК, которые гарантировали бы доступ наблюдателей к важной информации, часто используется избирательными органами, чтобы ограничить право наблюдателей проверять документы, получать разъяснения или заверенные копии документов.

Международными стандартами рекомендуется: Внутренним и международным наблюдателям должны быть предоставлены максимально широкие возможности участвовать в наблюдениях (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., II. 3.2а)

Полномочия и сфера ответственности избирательных органов и правительственных организаций не всегда ясно определены и отделены друг от друга. Это может относиться к законам, определяющим роль СМИ в выборах, создание и функционирование политических партий, их финансирование, выдачу удостоверений личности и порядок обращения с ними и др. Полномочия органов могут пересекаться, что затрудняет реализацию разумных положений Избирательного кодекса.

Пример неясно определенных сфер ответственности

Противоречия в отношении органов, ответственных за мониторинг СМИ

Многие избирательные законы предусматривают создание независимого органа для мониторинга СМИ с целью надзора за выполнением средствами массовой информации правил выделения эфирного времени и сбалансированного освещения избирательной кампании. Эти органы иногда создаются и управляются ЦИКом или состоят из депутатов парламента и подотчетны ему.

В то же время законы о СМИ предусматривают создание независимых агентств или регулирующих органов, отслеживающих работу СМИ и имеющих сходную сферу ответственности.

Это часто порождает споры о применении различных правовых норм и создает ситуацию, когда обязанность каждого стает ничьей обязанностью. На практике это часто ведет к отсутствию реагирования на жалобы в ходе избирательной кампании и отсутствию правовых последствий за неравное отношение к участникам выборов.

Международными стандартами рекомендуется: «7.14 Государства обязаны внедрить механизмы, обеспечивающие честное освещение избирательных кампаний, не ограничивая при этом возможности СМИ освещать выборы в полном масштабе и, в случае с частными средствами массовой информации, выражать свои взгляды о кандидатах, партиях, и их программах. В частности, государства должны внедрить процедуры приема жалоб участников избирательной кампании на нечестные или незаконные действия СМИ во время выборов и адекватного реагирования на них» (ОБСЕ/БДИПЧ «Существующие обязательства», 2003 г., стр.20)

Иногда избирательное законодательство вступает в силу незадолго до дня голосования, не оставляя участникам и избирателям достаточно времени, чтобы ознакомиться с новыми правилами. Если закон принимается незадолго перед выборами, это подрывает его легитимность и доверие к нему .

Пример внесения изменений в Избирательный кодекс незадолго до дня голосования

Внесение изменений в Избирательный кодекс за неделю до выборов

Органы власти могут вносить изменения в Избирательный кодекс в последнюю минуту, чтобы удовлетворить требования оппозиции или улучшить свои позиции в глазах международного сообщества. В некоторых странах такие изменения вносились за месяц, а в одном случае всего за неделю до дня голосования. Хотя оппозиционные партии выразили свое удовлетворение изменениями, и даже международные круги приветствовали выполнение рекомендаций ВК/БДИПЧ, все наблюдатели отметили, что группы участников не имели возможности в достаточной мере ознакомиться с последними изменениями до дня голосования.

Международными стандартами рекомендуется: «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» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, 2002 г., II. 2b)

Включение международных стандартов во внутренние

В случаях, когда внутреннее законодательство допускает разночтения, правовые нормы непоследовательны и создают правовую коллизию (как и в ряде других случаев), международные стандарты играют ключевую роль. Они могут служить руководством для интерпретации случаев, связанных с выборами, и для долгосрочной работы по реформированию избирательного законодательства.

Внутренние наблюдатели могут способствовать большей четкости и последовательности избирательного законодательства следующим образом:

- Ознакомиться с действующими оценками внутреннего законодательства по международным стандартам. *Совместное мнение ВК/БДИПЧ об Избирательном кодексе государства является глубокой оценкой соответствия избирательного права международным стандартам и часто содержит перечень противоречивых и непоследовательных внутренних стандартов.*
- Провести собственный анализ существующих правовых проблем на основе своих *отчетов о выборах* со ссылками на международные стандарты, предлагающих способы решения таких правовых проблем, предложить конкретные рекомендации по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства.

- Инициировать *обсуждение Избирательного кодекса* (или принимать участие в таком обсуждении). В ходе такого обсуждения следует настаивать на следующих принципах:
 - Участие всех ключевых групп (политические партии, внутренние наблюдатели, Центральная избирательная комиссия, специализированные государственные органы);
 - Учет международных стандартов во всех случаях;
 - Разъяснение причин конкретных рекомендаций. Иногда речь идет о соблюдении международных стандартов и выполнении обязательств, иногда предлагаемые изменения служат большей четкости и последовательности законодательства – и это не менее важно;
 - Подготовка конкретных предложений по изменению формулировок в избирательном законодательстве.

Реформы избирательного законодательства в Грузии

В 2007 г. Парламент создал свою рабочую группу, куда вошли представители правящей партии и оппозиции. ОБСЕ и Совет Европы присутствовали на встречах в качестве наблюдателей. На встречах, проводимых каждые две недели, участники обменивались своим пониманием наиболее важных правовых проблем (границы округов, барьеры, избирательная система и др.), ссылаясь, в том числе, на Правовое заключение ВК/БДИПЧ. По завершению полугодового обсуждения участники согласовали ряд изменений.

В 2008 г. был изменен формат: международные организации создали поле для обсуждения Избирательного кодекса для политических партий вне стен парламента. Встречи были организованы самими участниками, нередко главным вопросом становились принципы устройства системы.

В начале 2013 г. председатель парламента организовал новую группу, при этом немного изменив формат и пригласив к участию парламентарские и непарламентарские партии, а также внутренних наблюдателей. Встречи проводились ежемесячно, но были прерваны в связи с президентскими выборами в октябре 2013 г.

Стратегическое планирование в предвыборный период

Тим Бейкер

Знайте все аспекты стратегического планирования и будьте готовы к этой работе!

При подготовке к наблюдениям на грядущих выборах штаб-квартиры организаций наблюдателей заняты следующими вопросами: подготовка бюджетных смет, фонды (взносы) и финансы (платежи); составление календаря/ расписания выборных мероприятий; привлечение кадров и закупки; организационные вопросы (транспорт), безопасность и хранение материалов.

Подготовка к наблюдениям — это элемент процесса стратегического планирования. Наблюдательная миссия должна оценить имеющиеся ресурсы, особенно в части управления и распределения людей, денежных средств и времени. Принимая во внимание, что день голосования в большинстве случаев утвержден избирательными органами заранее, организация наблюдателей должна распределять людские и финансовые ресурсы задолго до дня голосования в соответствии с конечной датой и графиком работ, которые подготовлены также заранее.

До начала активной ежедневной работы по управлению наблюдательными мероприятиями, штаб-квартира наблюдательной миссии должна подготовить рамочную схему управления и проведения мероприятий стратегическим, тщательно запланированным образом. Это делается задолго до дня голосования на основе имеющихся у организации ресурсов. Стратегическое планирование должно определяться международными стандартами.

Цели вашей организации: наблюдение в соответствии с международными стандартами

Для любой организации наблюдателей один из ключевых вопросов на ранних этапах планирования наблюдательной миссии – *«за чем именно наблюдать»*: за работой избирательных органов, ролью избирателей, освещением кампании в СМИ и/или ведением кампаний политическими партиями?

Какое бы решение не было принято в отношении общей цели наблюдения, оно должно быть основано на международных стандартах, так как выборы оцениваются на соответствие не только внутреннему законодательству, но также – и даже в первую очередь – международным стандартам. Следующие международные стандарты служат руководящими принципами для наблюдателей на выборах:

- Справедливость выборов. Можно поставить в центр внимания права кандидатов, использование административного ресурса, доступ к СМИ и/или систему подачи и рассмотрения жалоб.
- Свобода избирательного процесса. Вы можете обратить внимание на случаи запугивания, процессы подсчета голосов и регистрации избирателей.
- Роль СМИ в избирательном процессе. Вы можете рассмотреть вопрос с разных точек зрения: с точки зрения свободного и/или честного проведения выборов, включая доступ к информации о выборах (например, информации об избирательных участках), и справедливого представления кандидатов.
- Возможность осуществления избирательного права. Это направление требует оценки на местах до дня голосования с целью выяснить, где будут размещаться избирательные участки, как избиратели будут добираться до них, какие механизмы используются, чтобы упростить доступ для избирателей. Сюда также входит доступ к предварительным и окончательным спискам избирателей. Это важный вопрос, так как именно списки избирателей обеспечивают людям доступ в кабину для голосования в день выборов.

Рассмотрите возможность подготовки плана совместно с различными группами участников!

Формирование широкого альянса всегда эффективно, но ведет к сложностям при планировании наблюдательных мероприятий. Вне зависимости от принятого решения наблюдательная миссия должна подготовить:

- Стратегический план только для внутренних наблюдателей;
- План для нескольких групп участников, включая внутренних наблюдателей;
- Общенациональный план с разнообразными элементами и группами внутренних наблюдателей, и/или
- План при поддержке ЦИК с участием внутренних наблюдателей.

Ниже приведен пример подготовки стратегического плана:

Избирательные органы разрабатывают стратегический план наблюдений на выборах

В 2011 г. Международный фонд поддержки избирательных систем (МФПИС) и Программа развития ООН провели пилотный курс стратегического планирования на Бали для 21 представителя избирательной комиссии Индонезии, включая всех членов комиссии и старший персонал. Программа курса охватывала обзор текущих инструментов планирования в стране, правовые и административные требования к

государственным институтам, таким как избирательная комиссия, и уроки, извлеченные из оценок по итогам выборов, опросов и отчетов наблюдателей. Такое обучение помогло ЦИК лучше подготовиться к наблюдению за выборами силами внутренних наблюдателей и дало возможность оценить наличие ресурсов для внутренних наблюдений.

Источник: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Articles/2011/Roadmap-to-Better-Elections-Multi-Year-Strategic-Plans-for-Election-Management-Bodies.aspx>

Подготовьте ясный план!

Важно, чтобы каждая наблюдательная миссия была организована с учетом подготовительных исследований, оценки на местах и интервью с основными группами участников избирательного процесса. Результаты такой подготовительной работы являются платформой для определения цели вашей работы, то есть международных стандартов, которые лягут в основу планирования.

При разработке программы наблюдений необходимо:

- Определить круг основных вопросов, требующих оценки и анализа;
- Определить имеющиеся в вашем распоряжении кадровые и финансовые ресурсы;
- Заняться планированием и решением организационных вопросов до начала наблюдений;
- Разработать программу и организационную структуру с учетом избирательной и политической ситуации и имеющихся кадровых и финансовых ресурсов;
- Заняться расширением своих возможностей для реализации программы;
- Обеспечить объективность и соблюдение кодекса поведения.

Источник: ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр. 21

План должен определяться не только общей целью, но и рядом принципов (полный перечень принципов приведен в конце главы); он должен включать не только ясно сформулированные цели, но и задачи, меры и ожидаемые результаты. Он также должен содержать список мероприятий и ответственных за их проведение, а также демонстрировать связь между мероприятиями и стандартами для оценки, отчетности и анализа. Распределение финансов и раскрытие информации также являются важными элементами стратегического планирования.



Создайте эффективную структуру отчетности!

Помимо продуманного стратегического плана наблюдательные миссии должны иметь проработанный план подготовки отчетов. Его ключевые элементы должны давать наблюдателям на местах возможность собирать объективную информацию и передавать ее без ошибок на регулярной основе региональным координаторам; а также возможность координаторам анализировать информацию и передавать ее Основной группе.

В случае чрезвычайных происшествий или процессов, подразумевающих серьезные нарушения действующего внутреннего законодательства и/или международных стандартов, наблюдатели на местах должны немедленно сообщать об этом в свою штаб-квартиру по телефону и/или отчетом-«молнией».

Ниже приведена схема взаимосвязей между обучением и отчетами наблюдателей. Только если ваши наблюдатели прошли интенсивное обучение по вопросам отчетности, они смогут передавать в штаб-квартиру качественную информацию, в свою очередь штаб-квартира — на основе полученной информации — сможет подготовить объективный, беспристрастный и точный отчет.



Подготовьте хороший план коммуникации!

Для наблюдения на выборах крайне важен не только план отчетов, но и надежный и гибкий план 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, такими как текстовые (смс) или электронные сообщения.

Проявляйте гибкость, при этом твердо следуя своей цели!

В большинстве случаев политические обстоятельства потребуют от вас изменения планов наблюдения на выборах. При условии, что достаточно времени, кадровых и финансовых ресурсов было выделено до начала наблюдательной миссии, изменения должны быть внесены ваши планы гибким и «стратегически верным» образом, однако следует всегда помнить о конечной цели: международных стандартах, на соответствие которым организация оценивает выборы.

Нередко внутренние политические обстоятельства вынуждают местные или национальные избирательные органы отложить или изменить дату голосования. В этой связи приходится пересматривать стратегическое

распределение ресурсов и план работ для международной организации, выступающей спонсором наблюдательной миссии.

Также может оказаться, что неправительственные организации по наблюдению на выборах (или сеть таких организаций), работающие в партнерстве с вашей организацией, запрашивают дополнительное время на обучение или подготовку, что также ведет к пересмотру графика мероприятий стратегического плана. Однако гибкость не должна отражаться на международных стандартах, которые были определены как общая цель наблюдения.

Дополнительные материалы и примеры:

Стратегическое планирование для внутренних наблюдателей на выборах

Стандарты ЕС и примеры: http://www.eueom.eu/files/dmfile/promoting-and-defending-democracy_en.pdf и <http://www.eces.eu/about-us/focus-areas>

Глобальная сеть внутренних наблюдателей за выборами: <http://www.gndem.org>

Институт NDI «Руководство по планированию наблюдений на выборах»:
http://www.ndi.org/files/2381_planning_engpdf_09192008.pdf

Институт EISA/Чад, Поддержка групп внутренних наблюдателей:
<http://www.eisa.org.za/EISA/chada1.htm>

Шаблоны для стратегического планирования

Socrates.com: http://socrates.berkeley.edu/~pbd/pdfs/Strategic_Planning.pdf

Процесс стратегического планирования для общественных и некоммерческих организаций (Джон Брайсон / John Bryson):
<http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/>

Стратегическое планирование ресурсов / планы государственных избирательных органов

Стратегический план Избирательной комиссии Западной Австралии (2013 – 2017):
https://www.elections.wa.gov.au/sites/default/files/content/documents/Strategic_Plan_2013-2017.pdf

Стратегический план Избирательной комиссии Уганды (2013 –2017):
<http://www.ec.or.ug/docs/EC%20Strategic%20Plan%202013-2017.pdf>

Стратегический план Центральной избирательной комиссии Грузии (2012-2015):
http://cesko.ge/files/2012/Strategiuli_Gegma_Eng-NEW.pdf

Стратегический план Независимой избирательной комиссии ЮАР (2010-2013):
<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=133974>

Стратегический план Независимой избирательной комиссии Афганистана (2011-2106):
http://www.iec.org.af/pdf/plan/updated_iec_five_year_strategic_plan_05_june_2012_eng.pdf

Стратегический план Независимой избирательной комиссии Пакистана (2010-2014):
<http://www.ecp.gov.pk/sp/downloads/ECP%205-Year%20Strategic%20Plan,%20Full%20Version,%20English,%20May%202010.pdf>

Внедрение международных стандартов в работу внутренних наблюдателей

Общая цель	Общая долгосрочная цель – продвижение международных стандартов		
Эффект	Индикаторы	Средства проверки	Допущения
Внутренние выборы приводятся в большее соответствие с международными стандартами	<p>Продвигаются один или несколько нижеперечисленных стандартов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Свободные - Справедливые - Равные - ... 	<p>Международные стандарты</p> <p>Например, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии или «Существующие обязательства» ОБСЕ/БДИПЧ</p>	
Результаты			
Целевая группа: внутренние наблюдатели	Международные стандарты стали частью методики внутренних наблюдателей	Улучшены знания международных стандартов	
Итог			
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внутренние организации по наблюдению на выборах определили наиболее важные международные стандарты. 2. Соответствующим образом адаптирована методика наблюдений. 3. Реструктурированы отчеты. 4. Рекомендации отражают международные стандарты. 5. Работа в периоды между выборами способствует продвижению международных стандартов. 	<p>Обзор наиболее важных международных стандартов для каждой организации наблюдателей</p> <p>Пересмотренные опросники и учебные модули для наблюдателей</p> <p>Шаблон отчета о выборах</p> <p>Шаблон рекомендаций</p> <p>План действий</p>	
Мероприятия			
	Определяются внутренними наблюдателями		

Обучение наблюдателей

Тим Бейкер

Что представляет собой обучение наблюдателей?

Со времени Парижской декларации Межпарламентского совета 1994 г. многие международные организации наблюдателей и соответствующие внутренние НПО при планировании своей работы принимают во внимание циклический характер избирательных процессов, так как обучение наблюдателей позволяет направить ограниченные ресурсы на максимально возможную выборку. Цель этого подхода – получить точную картину избирательного процесса с точки зрения статистики и фактических событий в составе общего избирательного цикла.

Обучение наблюдателей может включать вопросы оценки и отчетности в предвыборный период, в день голосования, а также после дня голосования, в зависимости от целей и задач миссии. Во всех случаях обучение направлено на рост прозрачности и подотчетности избирательных процессов в интересах демократического развития. В программу могут войти реформа избирательного законодательства до выборов, формирование и развертывание избирательных процессов и процедур по указанию Центральной избирательной комиссии, развитие избирательной платформы политической партии, выборы кандидатов от партий, а также процедуры в день голосования – подсчет голосов и составление таблиц по результатам и/или рассмотрение жалоб после дня голосования.

Как интегрировать международные стандарты в обучение?

При подготовке учебного пособия рассмотрите возможность включить в него специальный раздел о международных стандартах. Этот раздел может быть адаптирован к потребностям конкретных групп наблюдателей – членов Основной группы, региональных координаторов, долгосрочных или краткосрочных наблюдателей. Все наблюдатели должны знать о международных стандартах, при этом основной группе и региональным координаторам необходимы более глубокие знания, чем долгосрочным и краткосрочным наблюдателям.

Почему качественное обучение так важно для наблюдений на выборах?

Наблюдатели, прошедшие качественное обучение в соответствии с передовым опытом, с большей вероятностью смогут стать активными участниками избирательного процесса; пройдя надлежащее обучение, они более привержены правильному и справедливому проведению выборов.

Для этого необходима специализированная методика наблюдений и подробный план обучения, а также кодекс поведения, излагающий основные права и обязанности внутренних наблюдателей на основе принципов нейтральности и объективности.

Важно, чтобы наблюдатели понимали и использовали эти инструменты четким и последовательным образом. Это гарантирует прозрачность, объективность и точность последующих отчетов наблюдателей. Тем самым мы поддерживаем и развиваем избирательный процесс в интересах всех избирателей, которые ожидают, что их голос будет учтен в день голосования и тогда, когда победившие кандидаты вступят в свои должности.

Кого следует обучать?

В зависимости от объекта наблюдения и масштаба миссии выбираются группы для обучения – Основная группа, региональные координаторы, долгосрочные и/или краткосрочные наблюдатели.

Наблюдатели должны отвечать следующим минимальным критериям:

Минимальные квалификационные требования к внутренним наблюдателям

- Опыт работы внутренним наблюдателем;
- Опыт работы в составе международной наблюдательной миссии (желателен);
- Знание и понимание основных вопросов и назначения наблюдательной миссии;
- Подтвержденная способность наблюдать, фиксировать и точно передавать многочисленные события, подлежащие включению в отчет;
- Соответствующее образование.

Какие методы обучения следует использовать?

Существует ряд методов, которые могут быть использованы и считаются «лучшим опытом» в обучении по вопросам наблюдений в день голосования. Большинство из них может использоваться и в отношении долгосрочного наблюдения:

- *Семинары на местах* посвящены конкретной теме и включают обзор и пробное заполнение форм под руководством опытных наблюдателей. Поводятся, как правило, в главном или региональном офисе организации наблюдателей;

- *Обучение без отрыва от работы*: совместная работа опытного наблюдателя и новичка таким образом, чтобы использовать институциональный опыт и справиться с предполагаемыми вызовами на удаленных участках в день голосования;
- *Обучение онлайн*: использование электронной информации и учебных пособий теми, у кого есть доступ к интернету до дня голосования.

Обучение наблюдателей проводится на разных этапах избирательного процесса: в начале цикла — для региональных координаторов и долгосрочных наблюдателей, краткий курс перед днем голосования — для краткосрочных наблюдателей. Для последней группы обучение зачастую проводится в насыщенный период подготовки к выборам, одновременно с проведением предвыборных мероприятий (например, мониторинг избирательной кампании, процессов в ЦИК, финансирования кампаний политическими партиями). За короткое время краткосрочные наблюдатели получают большой объем информации.

Учебные модули оформляются по-разному в зависимости от периметра наблюдений:

Обучение по вопросам подготовки к выборам

Этот курс, как правило, занимает один или два дня, в течение которых наблюдателям предлагается комплексный набор инструментов для использования в день голосования. Обучение основам развертывания миссии и правилам работы избирательных участков включает следующие вопросы: физическое устройство избирательного участка в соответствии с действующим законодательством, статьи и положения избирательного закона, существенные для работы наблюдателя, критерии серьезного нарушения и процедура сообщения о нем.

Обучение методу параллельного подсчета голосов

Для параллельного подсчета голосов необходима репрезентативная выборка избирательных участков с использованием компьютерных алгоритмов для прогнозирования общего исхода выборов в пределах определенной погрешности. Обучение этой работе требует достаточных технических знаний статистического анализа, навыков работы с компьютером и ввода данных, навыков количественного анализа. Наблюдателям и организациям требуется дополнительное время и практические занятия до дня голосования, чтобы убедиться, что параллельный подсчет дает правильные результаты и поддерживает доверие к избирательному процессу в целом (см. также NDI 2009)

Почему важна последовательность в обучении?

Обучение наблюдателей — это, в первую очередь, возможность передать всем участникам одну и ту же информацию в непротиворечивой форме. Категории отчетности и объяснение их значения до начала развертывания миссии

помогают избежать путаницы и способствуют подготовке всеобъемлющих и релевантных отчетов на местах.

Так, группа наблюдателей в сельской местности может дать важную информацию о нарушениях нормативов на избирательных участках, если пройденное ими обучение охватывало подробный и четкий обзор последних избирательных законов и примеры того, как конкретные положения законов отражаются на работе персонала участков и аккредитованных наблюдателей, устройстве избирательных участков, правах избирателей, используемых процедурах и др.

Какие элементы обучения должны быть в центре внимания?

Международные стандарты

В ходе обучения предлагается базовая информация о международных стандартах. В зависимости от задач и обязанностей наблюдателей учебные модули должны охватывать нижеперечисленные стандарты и выходить за эти рамки:

Международные стандарты

Подлинные демократические выборы являются коллективным выражением власти народа и безусловным правом граждан. Эти положения зафиксированы в государственных конституциях по всему миру и в документах, относящихся к правам человека, принятых ООН, региональными межправительственными организациями и другими структурами.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека говорится: *«Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».*

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП, договор, участниками которого сегодня являются 165 стран) гласит: *«Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2 (по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, статуса на основании рождения, и т.п.) и без необоснованных ограничений право и возможность:... голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».* Избирательные права и возможности, предусмотренные этими двумя статьями, основаны на выраженном понимании *права каждого гражданина принимать участие в управлении своей страной непосредственно либо через свободно выбираемых представителей.*

Независимые гражданские наблюдатели могут считаться профессиональными защитниками прав человека, специализирующимися на гражданских и политических правах, являющихся неотъемлемым условием подлинных выборов. Подлинные выборы связаны с соблюдением прав человека и основных свобод, включая свободу мирных собраний и ассоциаций, свободу выражения своих убеждений, свободу СМИ, передвижения, права на личную безопасность, равную правовую защиту избирателей и кандидатов, а также на эффективные средства защиты при нарушении избирательных прав.

Источник: Глобальная сеть внутренних наблюдателей: Декларация общих принципов независимого наблюдения на выборах, 2012

Кодекс поведения

Учебные модули для наблюдателей обычно включают кодекс поведения с целью обеспечить постоянные и достоверные отчеты вне зависимости от личностей наблюдателей (группы наблюдателей) и места их работы. В ходе обучения наблюдатели должны подписать обязательство сохранять объективность в соответствии с нижеприведенными Кодексом и внутренним законодательством. Члены Основной группы должны иметь право отзываться аккредитацию наблюдателя в случае нарушения Кодекса поведения.

Примером такого кодекса может служить Кодекс поведения, подписанный более 125 организациями независимых наблюдателей в апреле 2012 г. на сессии ООН в Нью-Йорке. Кодекс поведения содержит следующие положения:

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: Глобальная сеть внутренних наблюдателей на выборах

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

Стандарты отчетности

Использование постоянного формата отчетности обеспечивает надежность, разумную нейтральность и точность собираемых данных. Так, информацию сложнее собирать в сельских районах, а точнее — в географически изолированных местах, до которых трудно добраться и которые часто имеют ограниченный доступ к сетям телекоммуникации и информационным технологиям (компьютеры, интернет). Однако точность информации в условиях ограниченного доступа обеспечивает надежность сводных отчетов и способствует росту доверия к организациям наблюдателей на разных этапах избирательного цикла.

Чтобы уметь собирать необходимую и точную информацию наблюдатели должны пройти обучение методам сбора данных по вопросам, связанным с выборами. Наблюдатели должны знать не только внутреннее законодательство и международные стандарты, но и способы сбора информации, порядок заполнения форм для сообщений об инцидентах/жалоб, порядок отчетов об инцидентах/жалобах.

Все документы должны содержать следующую информацию:

Документирование нарушения

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 по 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

- *Полнота информации: убедитесь, что у вас имеется 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 использованные бюллетени, оборудование и принадлежности, такие как печать).

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

Необходимо проводить четкое различие 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

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

Находите оптимальный баланс. Параллельно с негативной информацией сообщайте также и позитивную. Сообщаемая информация должна в точности отражать факты, но ни в коем случае не слухи или личные мнения.

Подготовка отчетов

Мари-Карин фон Гумппенберг

Отчеты — одна из базовых составляющих наблюдения на выборах. Они обеспечивают общедоступное документирование наблюдений и служат источником при проведении дальнейших выборов. При подготовке отчетов вы должны следовать стандартам, зафиксированным в Кодексе поведения независимых наблюдателей: «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».

Структурируйте ваш отчет на основе международных стандартов, за соблюдением которых вы наблюдаете!

Существуют разные виды отчетов: промежуточные/ о предвыборном периоде, отчеты в день голосования и итоговые отчеты. Отчеты о предвыборном периоде дают возможность предложить конструктивные комментарии о процессе. Отчеты о дне голосования позволяют представить ситуацию в этот день. Отчеты о периоде после выборов дают возможность проанализировать выборы в целом.

Какое бы решение вы не приняли в отношении своих отчетов (а именно, поставить ли в центр внимания отчеты промежуточные, в день голосования и/или итоговые), определите структуру своего отчета еще до начала наблюдений. Такой подход рекомендован БДИПЧ: «Еще до начала реализации программы по наблюдению, необходимо обдумать возможный характер будущих заключений. Следует провести «мозговую атаку», чтобы заблаговременно определиться, как сообщать о возможных происшествиях» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр.116)

Решите, какие разделы включить в свой отчет! Используйте международные стандарты, за соблюдением которых вы будете наблюдать, в качестве основы структурирования отчета. Например, вы решили поставить в центр внимания стандарт «Государственные ресурсы не должны недобросовестно расходоваться в пользу какого-либо кандидата». В этом случае отчет должен содержать ссылки на этот стандарт следующим образом:

Структура отчета о выборах

Введение: объяснение главного вопроса, по которому велись наблюдения на

выборах, например, использование административного ресурса

Методика: объяснение методики работы, а именно привлечение экспертов в сфере финансирования кампаний, обучение наблюдателей по вопросам использования административного ресурса, расстановка наблюдателей в стратегически важных местах (например, офисы мэрии)

Главная часть: определение применимого законодательства, перечисление основных тенденций или нарушений, например в вопросах финансирования кампаний.

Выводы: ваш анализ соответствия выборов международным стандартам, например в сфере финансирования кампаний.

Рекомендации: конкретные предложения о том, как привести финансирование избирательных кампаний в большее соответствие с международными стандартами.

Многие разделы вашего отчета могут быть подготовлены заранее: разделы об используемой методике наблюдения, избирательном законодательстве и/или избирательной системе. Это в полной мере относится к итоговому отчету: большую часть отчета вы можете написать до дня голосования, а затем — после получения отчетов о соответствующих элементах процесса — добавить свои выводы о голосовании, подсчете голосов, составлении таблиц.

Сформулируйте главное сообщение!

Четко определите свое главное сообщение, указав международные стандарты, на основе которых 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.

Ваше главное сообщение должно показать, насколько весь избирательный процесс вызывает доверие кандидатов и общества, а также степень продемонстрированной властями политической воли к проведению подлинно демократического избирательного процесса

Это может быть сделано следующим образом:

«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 эти выборы проведены профессионально и прозрачно. Однако, были очевидны и определенные проблемы, а именно звучали заявления о запугивании избирателей в период подготовки к голосованию»

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 насилия. В центре внимания зачастую оказывались не конкретные политические платформы и программы, а преимущества служебного положения с одной стороны и частные финансовые средства — с другой».

Включите ссылку на международные стандарты в каждый раздел!

При описании, например, атмосферы избирательной кампании, четко обозначайте соответствующие международные стандарты. Это позволит вам не просто перечислить отдельные инциденты, но использовать действенный инструмент для оценки наблюдаемых вами инцидентов.

Ваша оценка может быть представлена следующим образом:

Атмосфера избирательной кампании:

«Избирательная кампания была конкурентной и характеризовалась уважением к основным свободам (мирных собраний и ассоциаций, передвижения), 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 ОБСЕ (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».

Ссылайтесь на международные стандарты при описании конкретных случаев!

Приводите описание отдельных случаев только после изучения сути всех жалоб на основе представленных подтверждений. Укажите, является ли полученная информация заслуживающей доверия, или она не подкреплена фактами.

Ясно обозначьте, получена ли сообщаемая информация из первых рук или вам ее сообщили другие (собственные наблюдения или сообщения извне).

Присутствовали ли ваши наблюдатели в момент инцидента или узнали о нем от участников инцидента?

После изложения фактов, относящихся к происшествию, предложите его анализ с указанием нарушенных международных стандартов.

Например:

«В предвыборный период сообщалось о трех задержаниях и арестах сторонников оппозиционных партий и их родственников. Наиболее значимое из них – задержание активиста оппозиционной партии 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 вышеописанных случаях 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».

Сформулируйте свои выводы о соблюдении международных стандартов!

До изложения рекомендаций можно перечислить наиболее важные выводы по итогам избирательного процесса. Это именно та часть отчета, которая будет интересна большинству ваших читателей.

Например:

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, помогая сделать более осознанный выбор ...

Процедуры обработки жалоб и исков недавно были 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 ...

Включите ссылки на международные стандарты в ваши рекомендации

Последней частью вашего отчета может стать раздел с рекомендациями для ключевых групп участников избирательного процесса в отношении

совершенствования или приведения в большее соответствие с международными стандартами всего процесса или его элементов. Рекомендации могут содержать предложения по изменению избирательного законодательства, совершенствованию работы избирательных органов или других групп участников. Могут быть рекомендованы конкретные проекты по содействию выборам.

При подготовке своих рекомендаций необходимо принимать во внимание рекомендацию БДИПЧ «Рекомендации должны быть четко сформулированы и содержать конструктивные предложения, направленные на усовершенствования избирательного процесса» (ОБСЕ/БДИПЧ «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», 2003 г., стр.120)

Ваши рекомендации могут быть сформулированы следующим образом:

Избирательная кампания

Органы власти несут ответственность за доведение до сведения всех государственных служащих того факта, что вмешательство в избирательный процесс, включая давление в любой форме, запугивание или насилие в отношении политических активистов, представителей общественности, бизнеса, а также избирателей, недопустимо и не будет позволено. По всем случаям, которые становятся известны общественности, должна быть понесена ответственность в соответствии с законом.

Финансирование кампании

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

Содействие на этапе после дня голосования

Владимир Пран

В ходе работы по оказанию содействия сохраняйте в центре внимания международные стандарты!

Подход на основе избирательного цикла служит своего рода ориентиром для государственных организаций по интегрированию международных стандартов в избирательную систему, а также предлагает организациям по содействию выборам разнообразные возможности для внедрения этих стандартов. Последние в своей ежедневной работе нередко сталкиваются со сложностями; иногда приходится убеждать группы участников (государственные и негосударственные организации) в полезности предлагаемого содействия, будь то передача знаний и/или техническая поддержка. Указание на международные стандарты как конечную цель содействия помогает бенефициарам оценить значение предложенной помощи. Преимущества от ссылок на стандарты в проектах содействия избирательным процессам сложно переоценить. Они

- Служат доводами в поддержку необходимости совершенствования избирательной структуры;
- Укрепляют доверие к проектам содействия и
- Поддерживают фокус на приоритетных реформах.

Проводите обзоры после выборов!

Содействие избирательным процессам крайне важно в период после выборов. Именно в промежутках между избирательными кампаниями, а не вплотную к следующим выборам, должны решаться важные вопросы. Группы участников в период сразу после выборов располагают достаточными ресурсами, чтобы начать подготовку к следующим выборам в деполитизированной среде. Обзоры после выборов — это первый возможный шаг. Они являются действенным инструментом оценки потребностей в реформах и приоритетов проектов содействия, а также инструментом подготовки стратегических планов. В идеале каждая группа участников избирательного процесса, а именно законодатель, избирательные органы и наблюдатели должны готовить такие обзоры по итогам выборов. Обзоры могут включать:

- Изучение отчетов внутренних и международных наблюдателей;

- Проведение внутренних семинаров по «усвоенным урокам» на основе прошедших выборов;
- Анализ судебных решений;
- Ознакомление с отчетами государственных надзорных органов и/или
- Оценку соответствия операционных планов стратегическим.

Изучаем отчеты: какие международные стандарты должны выполняться

По мере роста значения работы, основанной на итогах наблюдательной миссии, и интереса к такой работе (см. Европейский парламент (2011/2032(INI)), проекты содействия могут ставить своей целью рассмотрение прошедших выборов ключевыми группами участников. Эксперты могут содействовать в организации внутренних семинаров по обсуждению «извлеченных уроков» и проводить консультативные обзорные форумы с различными группами участников.

Эта работа способствует *лучшему пониманию рекомендаций наблюдателей*. Обычно миссии наблюдателей ограничены в своих возможностях взаимодействовать с внутренними группами участников после выборов. Если авторы рекомендаций приезжают и разъясняют суть рекомендаций соответствующим группам, это способствует лучшему пониманию предлагаемых изменений избирательных процессов.

Такие мероприятия также являются хорошей возможностью показать группам участников *эффект, который их действия оказывают на других*. Несомненно, существует активное взаимодействие между политическими партиями, СМИ, избирательными органами и гражданским обществом в ходе выборов, в то время как их влияние друг на друга не так очевидно.

Эти мероприятия могут дать понимание связи избирательных процедур с широкой избирательной структурой и *международными стандартами*. Перекрестное сравнение аспектов избирательных процессов (правовых, операционных) и международных стандартов может быть продемонстрировано наглядно. Далее приведен пример того, как в отчете наблюдателя сформулирована предельно конкретная рекомендация с учетом международных стандартов. (Миссия наблюдателей ЕС в Пакистане, 2013):

Ключевой принцип	Рекомендация	Международные обязанности и обязательства	Группа, несущая основную ответственность	Контекст
Равные избирательные права	Законодательство по определению границ избирательных округов необходимо пересмотреть, чтобы явным образом документировать границы округов по всей стране, возможно, на основе данных о зарегистрированных избирателях в отсутствие	Статья 25 МПГПП: «... (на) выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права»; ст. 25, п. 21 «каждый избиратель имеет один голос, в рамках избирательной системы государства»	Парламент, Избирательная комиссия Пакистана	Сегодня существуют округа разных размеров, что нарушает принцип равенства голосов. Последняя перепись прошла в 1998 г., время следующей переписи не определено. Избирательные участки в Карачи характеризовались

	актуальных данных переписи. Границы округов должны быть определены своевременно, оставляя время для консультаций и апелляций.	голос каждого избирателя должен иметь вес, равный голосу другого».		высокой состоятельностью. Данные по избирателям могут быть использованы как основа для определения границ округов.
--	---	--	--	--

Постановка цели: соответствие международным стандартам

В идеале каждая группа участников разрабатывает стратегический план – общий долгосрочный план действий, направленный на достижение конкретной цели (см. также Руководство Международного фонда поддержки избирательных систем по стратегическому планированию, 2011 г.). Этот стратегический план следует пересматривать после выборов. Проекты содействия могут направлять группы участников (например, избирательные органы, ответственных за составление списков избирателей, комитеты по реформированию избирательной системы) в их работе по стратегическому планированию или содействовать в организации инклюзивных и структурированных общественных слушаний и консультационных форумов, чтобы получить точку зрения других участников на приоритеты работы. Как уже говорилось, они дают возможность ознакомить группы участников с международными стандартами. Далее приводится пример связи стратегического плана с международными стандартами (Избирательная комиссия Непала, Стратегический план 2009 г.):

Ключевой принцип	Международные обязанности и обязательства	Стратегическая цель	Задачи
Всеобщее избирательное право	Статья 25 МПГПП: «... (на) выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права»; ст.25, параграф 11 «государства должны принять действенные меры к тому, чтобы все имеющие право голоса имели возможность воспользоваться этим правом. Если необходима регистрация избирателей, она должна проводиться легко и беспрепятственно... Работа с избирателями и кампания по регистрации необходимы для исполнения своих прав информированным сообществом, как предусмотрено статьей 25»."	Обеспечение точности избирательных списков и идентификации избирателей	<p>6.2.1 Возложить ответственность за сбор данных и обновления списков избирателей на местные избирательные органы.</p> <p>6.2.2 Начать подготовку реестра избирателей и включить в него фотографии избирателей.</p> <p>6.2.3 Повысить точность реестра избирателей до более 95%.</p> <p>6.2.4 Обновить реестр в течение года и закрыть его за 75 дней до дня голосования.</p>

Сохраняем международные стандарты в центре внимания

Многим странам сложно оценить необходимость реформирования избирательной системы и потребности в экспертном содействии. Зачастую отсутствует консенсус в отношении главных вопросов реформы и содействия. Избирательные органы в основном заинтересованы в подготовке стратегических планов, законодатели и политические партии часто находятся под влиянием противоречащих друг другу политических интересов. Последние, представляя ядро избирательных проблем, могут переместить акцент с приоритетов и застопорить законодательный процесс, вместо того, чтобы содействовать необходимым избирательным реформам. Так, партия может продвигать возможность интернет-голосования для небольшого числа избирателей, находящихся за пределами страны, не обращая внимания на то, что множество женщин в этой стране не регистрируется в списках или не получает возможности голосовать. Увязка проектов содействия с международными стандартами — эффективный инструмент для сохранения приоритетных проблем на повестке дня.

Информационное продвижение международных стандартов

Содействие в избирательных процессах настолько эффективно, насколько эффективна информационная деятельность. Часто программы содействия упоминают международные стандарты как бы между строк и упускают возможность рассказать донорам и получателям помощи о том, что международные стандарты о выборах не предписывают конкретных действий, использование определенных технологий, создание систем коммуникации или печатание бюллетеней для голосования на бумаге конкретного качества.

Так как выборы являются (чувствительным) политическим процессом, информационная работа должна опираться на твердую основу. Бенефициары проектов содействия должны иметь четкое понимание структуры, целей и приоритетов проекта содействия. Опора на международные стандарты обеспечивает весомый довод в поддержку целей проекта, в отличие от односторонней оценки потребностей. Это в большей степени соответствует общим принципам «приверженности, гармонизации, согласования, результатов и взаимной подотчетности» проектов (Парижская декларация ОЭСР по повышению эффективности внешней помощи, 2005).

Продвижение международных стандартов должно стать основным принципом и для доноров. Иногда доноры принимают решения о помощи, руководствуясь политическими соображениями вместо твердых принципов развития демократии и прав человека. Во избежание этого доноры, такие как Европейский Союз, начали интегрировать международные стандарты в свои гранты и контракты с исполнителями и бенефициарами.

Подготовка конкретного плана действий

Группы участников избирательных процессов могут подготовить *план действий* (см. более подробно далее), чтобы привести следующие выборы в большее соответствие с международными стандартами. Этот план должен быть основан на выводах и рекомендациях, содержащихся в отчетах о выборах. Желательно участие в такой работе различных групп: это позволяет учесть разные точки зрения, скоординировать приоритеты проектов содействия и избежать дублирования.

При разработке плана действий следует учесть следующие основные принципы:

- Акцент на результаты, поддающиеся количественной оценке: четкое формулирование обязанностей и ответственности, количественные вехи.
- Акцент на обучение и участие всех ключевых групп с тем, чтобы учиться на практическом опыте и создавать сильные партнерства на

основе комплексного управления информацией и интенсивного взаимодействия.

- Акцент на прозрачность, ответственность и приверженность: четкое определение сфер ответственности исполнителей, бенефициаров и доноров.

План действий может охватывать следующие вопросы:

- Рассмотрение избирательного и связанного с ним законодательства с целью привести его в большее соответствие с международными стандартами, учитывая при этом Правовые заключения ВК/БДИПЧ и другие международные рекомендации (например, ГРЕКО — по вопросам финансирования партий).
- Консультирование по международным стандартам и лучшему опыту в таких областях, как профессиональная и эффективная организация выборов, эффективная регистрация избирателей.
- Содействие гарантированию прав меньшинств и повышению прозрачности финансирования избирательных кампаний.

Матрица – пример совместного плана действий ключевых групп участников избирательного процесса

Название проекта	Приведение выборов в большее соответствие с международными стандартами	
Эффект	Показатель ожидаемого эффекта 1	
Внутренние выборы стали свободными, справедливыми и прозрачными	Уровень запугивания и политического насилия в предвыборный период и после выборов значительно снизились	
	Показатель ожидаемого эффекта 2	
	Отчеты независимых наблюдателей свидетельствуют, что выборы были в целом свободными и справедливыми	
Результат	Показатель ожидаемого результата 1	Исходные допущения
Избирательные органы обеспечивают прозрачные инклюзивные выборы	Инклюзивная регистрация избирателей и голосование	
	Показатель ожидаемого результата 2	
	Прозрачный подсчет и составление таблиц по результатам выборов	
	Показатель ожидаемого результата 3	
	Доверие общества к (1) избирательным органам, проводящим свободные и справедливые выборы, и (2) судебной системе, рассматривающей избирательные споры	
	Компетентные правительственные организации, в случае мониторинга и надзора за их работой, обеспечивают лучшую организацию выборов. Повышение качества работы отмечается общественностью и обеспечивает рост доверия людей к этим организациям и их работе.	

Приложения

- Авторы
- Список сокращений
- Дополнительная литература
- Инструкции для подготовки отчетов
- Расшифровка иллюстраций

Авторы

Фабио Барджиакки

Исполнительный директор Европейского центра содействия выборам (ECES); в 2011-2012 гг.— главный технический советник Проекта ЕС в поддержку избирательных циклов в шести странах Африки, говорящих на португальском языке; в 2007-2010 гг.— координатор совместной группы Европейской комиссии и ПРООН и старший советник по содействию на выборах в офисе ООН/ПРООН в Брюсселе. В 2004-2006 гг. — специалист по выборам дирекции поддержки качества работы фонда EuropeAid; в 2005-2011 гг. — разработка и реализация совместного учебного курса по эффективному содействию на выборах Европейской комиссии, ПРООН и Института демократии и поддержки избирательных систем (IDEA); в 1997-2004 гг. — содействие и наблюдения на выборах в миссиях ЕС, ООН и ОБСЕ; координатор обучения BRIDGE, координатор и соавтор руководств ЕК/АСЕ/ПРООН и рабочих документов по содействию на выборах института ISPI .

Тим Бейкер

Имеет степень бакалавра политических наук и управления (Университет Сант Лоуренс); степень магистра международных отношений и экономики (Школа передовых международных исследований Университета Джонса Хопкинса). Редактор, исследователь и аналитик программ технического содействия в вопросах законодательства и гражданского общества; ранее — менеджер программ гражданского общества, политических партий и законодательства в Вашингтоне, Ираке, Косово, Румынии, Болгарии, Турции, Египте, Грузии, Бангладеш, Афганистане, Кении. Консультант государственных и частных организаций сектора финансовых услуг, менеджер программ в Польше, Косово и Грузии. Контроль за избирательными участками и мониторинг выборов в Боснии и Герцеговине, Грузии, Египте, на Палестинских территориях и в Косово.

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 по содействию выборам (правовая реформа, развитие компетенций избирательных органов, обучение наблюдателей); наблюдатель за выборами, консультант проектов по содействию выборам СЕ и ЕС/ПРООН, одна из редакторов публикаций СЕ по выборам в Грузии в 2006 и 2008 гг., редактор Руководства Совета Европы для неправительственных организаций «Подготовка отчетов о выборах» (2013 г.).

Милица Ковацевич

Юрист (Университет Черногории); президент НПО Черногории - Центра демократических изменений. Эксперт по организации кампаний и коммуникации, выборам, развитию законодательства, развитию компетенций организаций, созданию сообщений, связям со СМИ для некоммерческих организаций. Тренер и консультант широкого спектра НПО и гражданских групп на Западных Балканах, в Евразии и на Ближнем Востоке, помогает им ставить стратегические цели и разрабатывать планы, организовывать гражданские мероприятия и кампании, создавать партнерства и проводить внутренние реформы. Наблюдатель и консультант в Черногории, Украине, России, Грузии, Беларуси, Косово, Албании и Ираке.

Мэтью Мерино

Степень кандидата политических наук (Университет дю Пеи совместно с ФИИА-Найроби); старший аналитик по вопросам выборов ECES, аналитик Фонда стратегических исследований Парижа и Французского института исследований Африки в Найроби (Кения). Участник наблюдательных миссий ЕС, осуществлял контроль за содействием на выборах, координатор программ по урегулированию конфликтов в районе Великих Африканских озер от Делегации Франции по стратегическим вопросам .

Андрия Надирадзе

Юрист, доцент Кавказской школы права; аналитик Transparency International-Грузия, тренер участников наблюдательных миссий. Ранее — специалист Департамента международного права Министерства юстиции Грузии и главный юрисконсульт Агентства техники и строительства Министерства экономики и устойчивого развития Грузии.

Ева Палманс

Степень кандидата наук по выборам в Бурунди (Университет Антверпена); руководитель программ ECES. В 2008-2010 гг. — региональный координатор по Центральной Африке (Бурунди, Демократическая республика Конго и Руанда) в НПО Бельгии, ведет проекты развития избирательной системы и демократии. В 2011 г. — сотрудник политических программ института выборов и устойчивой демократии Африки (EISA) (работа в офисе на Мадагаскаре), сотрудничество с Европейской комиссией и EISA в качестве наблюдателя и эксперта по политическим и региональным вопросам, аккредитованный координатор BRIDGE.

Владимир Пран

Степень магистра политических наук Университета Загреба. Менеджер программ ЕС по информационному продвижению реформ избирательных систем *Democracy Reporting International* в Пакистане. Работа на выборах с 1992 г., сначала в родной Хорватии с народной партией Хорватии и хорватской организацией по мониторингу выборов GONG; затем — в качестве исполняющего обязанности секретаря Европейской сети организаций по мониторингу выборов и эксперта по выборам института NDI, ОБСЕ/БДИПЧ, МФПИС и НПО *Democracy Reporting International* на Балканах, Кавказе, в Восточной Европе, Африке, Азии и на Ближнем Востоке. Автор руководства института NDI «Наблюдение за электронными технологиями в избирательных процессах».

Сокращения

АКПЧН	Африканская комиссия по правам человека и народов
БДИПЧ	Бюро демократических институтов и прав человека
ВК	Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы
ДН	Долгосрочный наблюдатель
ЕК	Европейская комиссия
ЕКПЧ	Европейская конвенция о правах человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕС	Европейский Союз
КН	Краткосрочный наблюдатель
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МФПИС	Международный фонд поддержки избирательных систем
НК	Национальный координатор
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОСА	Организация стран Африки
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ППГ	Параллельный подсчет голосов
ПРООН	Программа развития ООН
РИК	Районная избирательная комиссия
РК	Региональный координатор
СЕ	Совет Европы
УИК	Участковая избирательная комиссия
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
ECES	Европейский центр содействия выборам
EISA	Институт выборов и устойчивой демократии Африки
ENEMO	Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами Европейской Комиссии
NDI	Национальный демократический институт международных отношений
NEEDS	Сеть активного содействия выборам и демократии
USAID	Государственное агентство США по международному развитию

Рекомендуемая литература

Международные стандарты

Венецианская комиссия (2002): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, версия CDL-AD(2002)023rev,

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>

Венецианская комиссия (2008): Свод рекомендуемых норм в отношении политических партий, версия CDL-AD(2009)021,

<http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/Code%20of%20Good%20Practice%20in%20the%20Field%20of%20Political%20Parties%20%28and%20explanatory%20report%29.pdf>

Needs/Европейская Комиссия: Сборник международных избирательных стандартов, 2е издание, http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf

ОБСЕ/БДИПЧ (2003): Существующие обязательства по проведению выборов в государствах-участниках ОБСЕ, <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>

Межпарламентский совет (1994): Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

Избирательный цикл/ содействие

Bargiacchi, F. / Dupont, P./ Torcoli, F. (2010): EU Electoral Support (Поддержка ЕС в вопросах выборов) в сборнике Blockmans, S./ Wouters, J. / Ruys, T., The European Union and Peacebuilding (Европейский Союз и укрепление мира), Гаага, стр. 313-340,

Bargiacchi, F. / Guerin, P./ Tuccinardi, D. / Maguire L. (2008): Сеть электоральной информации ACE, серия “Focus On...” (В центре внимания) – Эффективное содействие в вопросах выборов: от формального подтверждения до практического осуществления, сеть ACE, Института демократии и поддержки избирательных систем (IDEA), Стокгольм, <http://aceproject.org/ace-en/focus/focus-on-effective-electoral-assistance>

Bargiacchi, F. / Bakken, M. / Guerin, P./ Godinho Gomes, R. (2011): Работа на основе Избирательного цикла: эффективность и устойчивые результаты программ содействия, проект документа ISPI, институт ISPI, Милан, <http://www.ispionline.it/ad/electoral/ISPI%20WP%20-%20Sustainability%20and%20Effectiveness%20of%20Electoral%20Assistance%20-%20The%20Electoral%20Cycle%20Approach.pdf>

Европейская комиссия (2006): Методическое руководство по проектам содействия в выборах http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/election-assistance-methodological-guide_en.pdf

ОЭСР (2005): Парижская декларация о повышении эффективности внешней помощи, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>

Tuccinardi, D. / Guerin, P./ Bargiacchi Fabio / Maguire, L. (2007): ACE Focus on Effective Electoral Assistance (Эффективное содействие в вопросах выборов), сеть ACE, Стокгольм. www.aceproject.org

ПРООН (2007): Руководство по реализации проектов содействия в вопросах выборов, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/undp-electoral-assistance-implementation-guide/

Наблюдения на выборах

ERIS: работа внутренних наблюдателей за выборами в разных регионах мира, http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/promoting-and-defending-democracy_en.pdf

Европейская Комиссия (2008): Руководство ЕС по наблюдению на выборах, 2-е издание, http://www.needsproject.eu/files/Handbook_EUEOM_EN_2nd_Edition.pdf

Глобальная сеть внутренних наблюдателей (2012): Декларация общих принципов независимого наблюдения на выборах и Кодекс поведения независимых наблюдателей за выборами, http://www.eods.eu/files/Declaration_of_Global_Principles.pdf Европейский парламент (2011/2032(INI)): Доклад о внешней политике ЕС в поддержку демократии, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0231&language=EN>

Руководство NDI (1995): Как внутренние организации наблюдают за выборами: от А до Я; <http://www.ndi.org/node/15090>

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

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

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

Жалобы и апелляции

МФПИС (2011): Руководство по пониманию, рассмотрению и разрешению споров на выборах (GUARDE),

<http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2011/Guidelines-to-Understanding-Adjudicating-and-Resolving-Disputes-in-Elections.aspx>

Международный институт содействия демократии и выборам (2010): Правосудие в избирательных спорах. Руководство международного института IDEA, http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf

ОБСЕ/БДИПЧ (2000): Разрешение избирательных споров в регионе ОБСЕ: на пути к общей системе мониторинга избирательных споров, <http://www.osce.org/odihr/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

МФПИС (2011): Руководство по стратегическому планированию для эффективного управления выборами,

http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Strategic_Planning_Guide_2011.pdf

Международный институт содействия демократии и выборам (2006): Руководство по системе управления выборами. Руководство Международного института IDEA, <http://www.idea.int/publications/emd/>

Правовые вопросы

Международный институт содействия демократии и выборам (2002): Международные избирательные стандарты: руководство по пересмотру правовых основ выборов, http://www.idea.int/publications/ies/upload/electoral_guidelines.pdf

Институт NDI (2004): Развитие правовых основ демократических выборов, <http://www.ndi.org/node/14905>

ОБСЕ/БДИПЧ (2001): Руководство по пересмотру правовых основ выборов, <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>

Мониторинг СМИ

Совет Европы/ Комитет министров (2004): Декларация о свободе политических дебатов в СМИ, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=118995>

Совет Европы/ Комитет министров (2007): Рекомендация CM/Rec 15(2007) Комитета министров государствам – участникам о мерах по освещению избирательных кампаний в СМИ, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=419411>

Совместное заявление о СМИ и выборах (2009) – Специальный докладчик ООН по вопросам свободы выражения мнений, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ, Специальный докладчик ОСА по вопросам свободы выражения мнений, специальный докладчик Африканской комиссии прав человека и народов по свободе выражения мнений и доступу к информации, <http://www.osce.org/fom/37188>

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

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

Совет Европы/ Парламентская ассамблея (2008): Индикаторы для СМИ в условиях демократии, <http://assembly.coe.int/mainf.asp?link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>

Национальные меньшинства

Совет Европы (1995): Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

Регистрация избирателей

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

Использование административного ресурса

Фонд открытого общества (2004): Мониторинг финансирования избирательных кампаний: руководство для НПО; http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/monitoring_20041123/Handbook_in_full.pdf

Дополнительная литература

Budden, Churtis (2010): Living up to the legacy? Key ОБСЕ human rights document turns 20 («Достойны ли мы своего наследия? Ключевому документу ОБСЕ в сфере прав человека исполнилось 20»),
<http://www.osce.org/odihr/elections/69578>

Институт NDI (2009): NDI организует академию по параллельному подсчету голосов, [http://www.ndi.org/NDI Organizes Parallel Vote Tabulation Academy](http://www.ndi.org/NDI_Organizes_Parallel_Vote_Tabulation_Academy)

Руководство по подготовке отчетов

Ева Палманс и Мэтью Мерино

Подготовка еженедельных / промежуточных отчетов долгосрочных наблюдателей (ДН)

Предлагаемая схема может варьироваться от миссии к миссии, но в целом она соответствует структуре еженедельных / промежуточных отчетов Основной группы, а также структуре предварительного заявления и итогового отчета наблюдательной миссии. Важно помнить, что внутренние наблюдатели не ограничиваются в своих отчетах вопросами соответствия избирательных процедур внутреннему законодательству, но исследуют также соблюдение международных стандартов.

1. Резюме

Резюме не должно превышать 15-20 строк. Используйте маркированный список, чтобы перечислить основные факты, которые будут более подробно описаны далее в соответствующем разделе отчета. Не включайте в резюме перечень встреч и мероприятия ДН.

2. Общая информация

Этот раздел особенно важен для первого недельного/ промежуточного отчета с точки зрения характеристики территории ответственности ДН. Он не обязателен в последующих отчетах, хотя может быть сохранен для сообщения о выявленных местных особенностях, которые могут повлиять на выборы. Используйте этот раздел, чтобы описать общее положение дел на вашей территории в отличие от других регионов страны. Подчеркните особенности своего региона, например, численность населения, преобладание городского или сельского населения; как распределены избирательные округа в пределах территории вашей ответственности, этнический и религиозный состав населения; насилие или сепаратизм в истории региона; основные экономические факторы, которые могут повлиять на выборы; как прошли предыдущие выборы и какие партии победили на данной территории.

3. Избирательные органы

Оцените избирательные органы и их работу на уровне региона и округа. Основная группа (ОГ) может запросить у вас дополнительную информацию. Этот раздел, в связи со сложностью избирательного процесса, должен быть разбит на подразделы:

3.1. Регистрация избирателей

Как правило, регистрация пользователей будет уже завершена к тому времени, когда ДН придут на свою территорию ответственности. Если процесс регистрации завершен, в этом подразделе следует

представить оценку Долгосрочным наблюдателем качества списков избирателей, а также потенциальные проблемы в связи с регистрацией. (Этот раздел не обязательно включать в каждый еженедельный отчет).

3.2 Подготовка к выборам

Актуальная информация о работе избирательных органов по подготовке ко дню голосования; вопросы, вызывающие обеспокоенность.

3.3. Регистрация кандидатов / политических партий

В зависимости от внутренних правил в стране, регистрация кандидатов и партий может происходить на центральном или более низких уровнях. Если за регистрацию отвечают должностные лица на территории ответственности ДН, то настоящий раздел дает возможность ДН оценить этот процесс, даже если он был завершен к моменту прибытия ДН на территорию ответственности. (Этот раздел не обязательно включать в каждый еженедельный отчет).

4. Политическая кампания

Настоящий раздел представляет площадку для отчета об основных действующих лицах (партии, коалиции, кандидаты), баллотирующихся в округах на территории ответственности ДН, и их действиях. Здесь также следует сообщать обо всех случаях насилия в связи с выборами, создания препятствий ведению кампаний, других проблемах, с которыми сталкиваются действующие лица в ходе своей кампании, о злоупотреблениях административным ресурсом и проблемах с финансированием кампаний.

5. Средства массовой информации

Несмотря на то, что ответственность за мониторинг СМИ несет Основная группа, этот раздел позволяет ДН сообщить о главных источниках информации на своей территории ответственности, о степени охвата населения различными государственными СМИ на данной территории, освещении выборов местными или региональными СМИ, значительных действиях СМИ на этой территории.

6. Правовые вопросы, жалобы, обжалование

В этом разделе ДН сообщает об уровне осведомленности о новых правовых основах и доверии к реформированному судебному корпусу. Сюда также могут войти сообщения о злоупотреблении государственными ресурсами. Этот раздел может включать перечень избирательных споров (и отслеживать их ход), а также сообщать о реакции на такие споры в регионе. И, наконец, если кандидаты, партии или другие лица в пределах территории ответственности подают официальные жалобы по избирательным вопросам, это должно найти отражение в текущем разделе. Неофициальные жалобы, полученные ДН,

должны также отражаться систематически. Насколько это возможно, ДН следует отслеживать результаты рассмотрения официально поданных жалоб и оценивать эффективность и объективность процесса рассмотрения жалоб, а также его способность служить эффективным средством защиты.

7. Участие женщин и меньшинств / права человека

ДН в этом разделе сообщают об участии женщин и меньшинств во всех аспектах выборов, в том числе в качестве баллотирующихся кандидатов, членов партии, членов избирательных комиссий, активистов и избирателей, а также обо всех проблемах, вызывающих наибольшую обеспокоенность в глазах женщин и меньшинств. В настоящем разделе могут быть показаны различия в применении избирательных законов или процедур в отношении женщин и мужчин. Здесь же укажите, имеются ли на территории проблемы прав человека, влияющие на избирательный процесс, включая проблемы дискриминации и участия женщин, меньшинств и других групп.

8. Гражданское общество

Для выборов могут представлять значение разные мероприятия гражданского общества. Следует сообщить о них в настоящем разделе. Это может быть работа групп внутренних наблюдателей, программы гражданского общества по информированию избирателей, события, направленные на повышение явки избирателей, мероприятия в связи с конкретными существенными для выборов вопросами, коррупцией, отстаиванием политически значимых вопросов. Представляет интерес также степень свободы, с которой группы гражданского общества могут проводить свои мероприятия.

9. Голосование и подсчет

Отчеты по этим вопросам обычно наиболее важны в последние недели работы ДН. Они могут регулироваться специальными инструкциями Основной группы. Однако еженедельные отчеты ДН дают хорошую возможность более подробно осветить конкретные моменты, которые могут остаться неохваченными в первом отчете о дне голосования. Сюда же можно включить отчеты о досрочном голосовании в тех странах, где такое голосование разрешено.

10 Вопросы безопасности

В этот раздел следует включать постоянную оценку ситуации с обеспечением безопасности на территории ответственности. Особое значение имеют происходящие изменения, которые могут повлиять на личную безопасность или здоровье долгосрочных или краткосрочных наблюдателей. В более общем смысле этот раздел призван сообщать о любых нарушениях безопасности, существенных для выборов, указывать места, вызывающие

наибольшую обеспокоенность, свидетельствовать о росте напряженности, сообщать о существенных действиях сил безопасности.

Расшифровка иллюстраций

Иллюстрация 1

Election cycle	Избирательный цикл
Pre-election period / Election period / Postelection period	Предвыборный период/ Период выборов / Период после дня голосования
Training and education	Обучение и тренинги
Operational training for election officials Civic education Voter information	Оперативное обучение сотрудников избирательных органов Информ. работа с гражданским обществом Информ. работа с избирателями
Voter registration	Регистрация избирателей
Voters registration Observers accreditation Domestic observers Parties and candidates	Регистрация избирателей Аккредитация наблюдателей Внутренние наблюдатели Партии и кандидаты
Electoral campaign	Избирательная кампания
Campaign coordination Media access Breaches and penalties Party financing Code of conduct	Координация кампании Доступ к СМИ Нарушения и санкции Финансирование партий Кодекс поведения
Voting operations and election day	Голосование и день выборов
Voting Vote counting Special and external voting	Голосование Подсчет голосов Специальные форматы голосования, в т.ч. за пределами участка
Verification of results	Проверка результатов
Official results Complaints and appeals Tabulation of results	Официальные результаты Жалобы Составление таблиц результатов
Post-election	Поствыборные мероприятия
Institutional strengthening and professional development Legal reform Archiving and research Audits and evaluations Voter lists update	Институциональное развитие и повышение профессионализма Правовая реформа Архивирование и исследования Проверка и оценка Обновление списка избирателей

Legal framework	Правовая основа
Constitution Legislation Electoral system boundaries Electoral bodies Codes of conduct	Конституция Законодательство Границы избирательной системы Избирательные органы Кодексы поведения
Planning and implementation	Планирование и реализация
Budgeting, funding and financing Election calendar Recruitment and procurement Logistics and security	Подготовка смет, фонды и финансы; Календарь мероприятий Наем персонала и закупки Логистика и безопасность

Иллюстрация 2

Elections	Выборы
Democratic development	Развитие демократии
Human development	Развитие человеческого потенциала
Social-political framework	Социально-политическая структура