

Наблюдение за выборами



Десять лет наблюдения за выборами:
люди и практика

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

© ОБСЕ/БДИПЧ 2006 г.

Перевод с английского: Елена Постникова

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

ISBN 83-60190-12-7

Дизайн: Нона Реутер

Отпечатано в Польше: Sungraf



Предисловие

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ обладает большим опытом в наблюдении за выборами. В течение последних десяти лет мы провели наблюдение за более чем 150 избирательными процессами, размещая тысячи специалистов и наблюдателей из всего региона ОБСЕ.

Наблюдение за выборами является одним из наиболее прозрачных и методичных способов поддержки и развития демократии и прав человека. Обеспечение выполнения этих принципов является, конечно же, задачей правительств, а не наблюдателей.

Наблюдение за выборами основано на двух фундаментальных принципах: во-первых, это четкие обязательства, которые приняли на себя государства для обеспечения проведения демократических выборов; во-вторых, это простое и бесспорное правило, что наблюдатель является лишь частным лицом с объективным взглядом, который не вмешивается в процесс. Прозрачность является ключевым условием для обеспечения того, чтобы наблюдение за выборами оставалось объективным и чтобы все заинтересованные в этом процессе лица могли быть уверены в том, что оно и далее будет объективным. Прибавив к этому огромный труд, преданность делу, опыт и профессионализм, мы получаем деятельность, которой мы можем гордиться, усилия, которые пользуются широким уважением и на основе которых несколько международных организаций строят свою деятельность по наблюдению за выборами.

Наблюдением занимается группа лиц, обладающих самым различным профессиональным и жизненным опытом. Их всех объединяют знание дела, многолетний опыт, восприимчивость и преданность своему делу. На следующих страницах вы можете познакомиться с некоторыми из этих людей и узнать, что они могут сказать о своей работе за десять лет наблюдения ОБСЕ/БДИПЧ за выборами. Мы в БДИПЧ безусловно благодарны им.



Посол Кристиан Штрохал

Директор Бюро по демократическим институтам и правам человека



Международное наблюдение за выборами: истоки

Первый известный случай международного наблюдения за выборами в современной истории относится к 1857 году, когда европейская комиссия, в состав которой входили представители Австрии, Великобритании, Франции, Пруссии, России и Турции, наблюдала за всеобщими выборами на спорных территориях Молдавии и Валахии.

Получить какое-либо представление о методике наблюдения, использовавшейся этими первыми наблюдателями, было бы весьма затруднительно, но можно с большой вероятностью предположить, что она имела мало общего с сегодняшними миссиями по наблюдению за выборами, которые размещаются несколькими международными организациями. Такие миссии являются структурированными, систематическими, и зачастую в них работают сотни сотрудников на протяжении нескольких месяцев.

Каждый человек, интересующийся событиями в мире, вероятно слышал о результатах работы международных наблюдателей за выборами, о которых регулярно рассказывается в сообщениях СМИ, и возможно интересуется, почему наблюдение ведется за таким большим количеством выборов во всем мире, почему необходимо так много людей для наблюдения за выборами и почему наблюдатели проводят месяцы за мониторингом события, которое многие люди считают однодневным мероприятием. В конце концов, некоторые даже могут спросить, зачем международное сообщество так интересуется выборами в суверенных государствах и что может принести международное наблюдение за выборами отдельной стране.

Международные организации и представители правительств занимались в какой-то степени наблюдением за выборами с Первой мировой войны, а в период после Второй мировой войны наблюдение стало более обыденным явлением. В то время наблюдение за выборами в основном проводилось под эгидой ООН, которая уделяла наибольшее внимание территориям, не обладающим суверенитетом, так как это в большей степени соответствовало Уставу Организации, который запрещает ей вмешиваться “в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства”.



Организация Объединенных Наций

В Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года сказано, что «среди острых проблем человеческого измерения угрозой для стабильности в регионе ОБСЕ остаются непрекращающиеся нарушения прав человека, в частности в форме (...) махинации на выборах (...)»

Только в последние 20 лет, благодаря переходу многих стран к демократии, которая распространяется по всему миру, наблюдение за выборами стало обыденным явлением. Хотя проведение выборов само по себе не означает моментальное установление демократии, подлинные выборы, проводящиеся через установленные промежутки времени и позволяющие честное состязание, являются основой демократического процесса. Поэтому наблюдение за выборами стало крайне полезным инструментом для поддержки и развития демократических выборов, являющихся важнейшим элементом обеспечения устойчивого демократического управления.

Теперь перейдем к 2005 году, к тому моменту, когда Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан обращался к международным организациям на встрече в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке по поводу принятия Декларации принципов международного наблюдения за выборами. Эта декларация была первой попыткой определить кодекс практических действий по защите честности объективного и беспристрастного наблюдения за выборами как совместной деятельности всего мирового сообщества.

“Присутствие международных наблюдателей за выборами, всегда направляемых по приглашению суверенных государств, может значительным образом сказаться на обеспечении того, чтобы выборы действительно способствовали развитию демократического процесса, — сказал Аннан. — Одно лишь присутствие наблюдателей может предотвратить нарушения, обеспечить прозрачность процесса и вселить доверие по отношению к нему.”

Хотя отдельные примеры наблюдения за выборами существовали в течение почти 150 лет, наблюдение за выборами по сути появилось на свет только в XX веке и стало существенным элементом международных отношений только к концу XX века. В настоящее время ООН редко размещает своих собственных наблюдателей; вместо этого наблюдение осуществляется силами региональных правительственных организаций и международных неправительственных организаций.

Помощь при переходе к демократии в Европе

Наиболее примечательными из таких региональных межправительственных усилий являются усилия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), состоящей из 55 государств-участников, и в особенности ее Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), расположенного в Варшаве. Деятельность ОБСЕ охватывает обширный европейский регион, включая всю континентальную Европу и страны бывшего СССР. Отличительной особенностью ОБСЕ является трансатлантический характер организации, так как ее членами также являются США и Канада.

ОБСЕ является сообществом стран, в котором решения принимаются в результате консенсуса и государства впоследствии оказываются связанными политическими обязательствами друг перед другом и перед своими гражданами. Многие из таких обязательств, основанных на консенсусе, особым образом упоминают демократическое управление и права человека, в том числе поощрение демократических выборов, являющихся основой стабильности и безопасности в регионе.



После падения Берлинской стены в 1989 году государства-участники ОБСЕ заключили соглашения, которые создали новую основу для строительства демократии во всей вновь объединенной Европе.

В знаковом документе, сформулированном в 1990 году в Копенгагене, государства-участники ОБСЕ подтвердили свои обязательства соблюдать фундаментальные демократические принципы.

“Копенгагенский документ является одним из наиболее важных международных соглашений по поддержке, защите и продвижению демократического управления и широкого спектра основных прав человека, в том числе тех, которые необходимы для проведения по истине демократического избирательного процесса, — говорит Посол Кристиан Штрохал, Директор Бюро по демократическим институтам и пра-

вам человека. — И через 15 лет после его принятия, Копенгагенский документ продолжает давать нам критерии, по которым оцениваются выборы во всех государствах-участниках.”

Копенгагенский документ был первым политическим соглашением между суверенными государствами, позволившим

Основные обязательства ОБСЕ по поводу выборов содержатся в Копенгагенском документе от 1990 года, который требует от государств:

- › Проводить свободные выборы через установленные промежутки времени;
- › Позволить народу избирать целиком хотя бы одну палату законодательного органа;
- › Гарантировать всеобщность и равенство избирательного права;
- › Обеспечить право граждан занимать политические посты;
- › Обеспечить право основывать политические партии и то, чтобы эти партии могли состязаться на основе равенства перед законом и перед действующими властями;
- › Обеспечить возможность проведения предвыборных кампаний в атмосфере свободы и равенства, без использования административного воздействия, насилия, угроз или страха возмездия в отношении кандидатов, партий или избирателей;
- › Обеспечить беспрепятственный доступ к СМИ на основании отсутствия дискриминации;
- › Обеспечить соблюдение тайны голосования, честный подсчет голосов и честное и своевременное информирование общественности о результатах избирательного процесса;
- › Обеспечить своевременное вступление в должность кандидатов, набравших достаточное количество голосов, и их возможности оставаться на посту, пока не истечет положенный срок пребывания у власти.



институционализировать наблюдение за выборами при помощи постоянно действующего приглашения государств-участников ОБСЕ принять участие в наблюдении за избирательными процессами в каждой из стран.

“Как только государства-участники на это согласились, Организация в ответ создала механизм для оказания помощи при проведении выборов и для поощрения усилий по наблюдению за выборами: расположенное в Варшаве Бюро по свободным выборам, — поясняет Джеральд Митчелл, Глава департамента БДИПЧ по выборам. — Первоначально Бюро уделяло основное внимание оказанию помощи новым и развивающимся демократиям в регионе ОБСЕ в процессе перехода к демократии, и проведение демократических выборов было приоритетом.”

Вслед за достигнутыми в Копенгагене соглашениями государства-участники ОБСЕ, встречаясь годом позже в Москве, заявили, что вопросы, относящиеся к демократии и правам человека, представляют собой непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и “не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства”.

“Данный принцип способствует постоянному приглашению государств-участников принять участие в наблюдении за выборами в других странах региона ОБСЕ, — говорит Джеральд Митчелл. — И хотя наши первые усилия по ведению наблюдения за выборами были сосредоточены на переходных странах, сейчас мы все больше получаем и принимаем приглашения из стран с давно установившейся демократией.”

На Будапештском саммите 1994 года было принято решение, что БДИПЧ должно “играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании”.

Развитие наблюдения ОБСЕ за выборами

Первые годы наблюдения за выборами можно охарактеризовать как “свободные и честные” годы, поскольку от наблюдателей ожидалось вынесение простой и быстрой характеристики процедур дня голосования. Однако скоро стало очевидно, что подобные “черно-белые” оценки являются недостаточными для того, чтобы оценить всю сложность избирательного процесса.

Переломный момент в развитии наблюдения ОБСЕ за выборами был в 1994 году, когда государства-участники Организации соответствующим образом признали, что выборы являются не однодневным мероприятием, а процессом, который начинается за несколько месяцев до дня голосования.

“На избирательный процесс нужно смотреть скорее как на фильм, чем как на фотографию, — говорит Директор БДИПЧ Посол Штрохал. — То, что происходит в день голосования, является лишь верхушкой айсберга.”

В результате БДИПЧ были переданы полномочия играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании. Вместо того, чтобы сосредоточивать внимание на



“Методика ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами является широко признанной организациями, занимающимися наблюдением за выборами во всем мире, включая Европейский союз, Картер центр и многие другие, за ее высокие стандарты беспристрастности, прозрачности и профессионализма,”
— говорит бывший президент США Джимми Картер.

том, что происходит в день голосования (например, вброс бюллетеней в избирательные урны или запугивание избирателей), сейчас появилась возможность создавать более комплексные миссии. Если принять во внимание все возможные способы манипулирования предвыборной обстановкой, включая административное давление и нарушение основных гражданских и политических прав, то становится очевидно, что необходимость долгосрочного наблюдения за выборами является не только оправданной, но и неизбежной.

“Было очевидно, что для выполнения мандата БДИПЧ по повышению его роли в наблюдении за выборами понадобится последовательная и структурированная методика, — говорит Посол Штрохал. — Ее разработка дала возможность миссиям БДИПЧ по наблюдению за выборами предложить вниманию общественности нечто большее, чем свои впечатления, и дать авторитетные и конструктивные рекомендации на основе точно установленных фактов.”

Методика БДИПЧ по наблюдению за выборами

По просьбе государств-участников ОБСЕ БДИПЧ опубликовало в 1996 году справочное пособие, где была подробно описана его методика, которую Бюро разработало после Будапештской встречи на высшем уровне.

“Разработка более структурированного подхода к наблюдению за выборами была технически сложной задачей для БДИПЧ и представляла определенные сложности для организации в целом, включая ее государств-участников, — говорит Джеральд Митчелл, который в первую очередь несет ответственность за разработку методики. — Долгосрочное

наблюдение за выборами позволяет БДИПЧ более полно комментировать все аспекты избирательного процесса, включая случаи, в которых государства-участники ОБСЕ не выполняют свои обязательства.”

В переиздававшемся пять раз руководстве представлены руководящие принципы, которыми пользуются наблюдатели для получения глубинного понимания всех аспектов избирательного процесса. Сюда входят обзор законодательной базы, деятельность избирательной комиссии, проведение предвыборной кампании, атмосфера в СМИ и справедливый доступ к СМИ, процесс подачи жалоб и апелляций, голосование, подсчет голосов и сведение результатов, а также объявление результатов выборов.



“Через десять лет после разработки методики БДИПЧ по наблюдению за выборами она продолжает давать комплексную оценку и конструктивные рекомендации, — говорит Посол Штрохал. — Она служила цели, ради которой она была разработана: помогать государствам ОБСЕ в проведении подлинных демократических выборов. Этот подход также вдохновил другие организации за пределами региона ОБСЕ: Европейский союз указал, что его методика, которая используется для наблюдения за выборами во всем мире, была пополнена за счет опыта ОБСЕ. Это также относится к недавнему принятию Декларации принципов международного наблюдения за выборами и кодекса поведения наблюдателей в рамках ООН.”

Хотя методика БДИПЧ в корне не была изменена с момента ее внедрения в 1996 году, в последние годы она была дополнена, чтобы привлечь внимание определенные вопросы, такие как участие женщин и включение в избирательный процесс национальных меньшинств. Кроме того, были разработаны руководящие принципы для улучшения отдельных аспектов мониторинга СМИ в контексте предвыборной кампании.

Конечная цель: улучшить избирательный процесс

Наблюдение за выборами не является самоцелью. Она направлена не на то, чтобы критиковать страны за неспособность проводить от начала до конца демократические выборы или восхвалять другие страны за соблюдение их обязательств. Наблюдение за выборами обладает более практической целью: помогать всем государствам-участникам ОБСЕ в повышении эффективности их избирательных процессов

для блага их граждан. Имея это в виду, БДИПЧ старается и после выборов поддерживать диалог со странами, в которых оно вело наблюдение за выборами, для принятия дальнейших действий по поводу рекомендаций, вынесенных Бюро, и для содействия их выполнению. Одной из сфер дальнейших действий, в которой БДИПЧ наиболее активно, является обзор избирательного законодательства, который проводится ради повышения эффективности законодательной базы для проведения выборов.

БДИПЧ охотно делится своей методикой с неправительственными организациями, которые участвуют в наблюдении за выборами в своих странах. Хотя внутреннее и международное наблюдение осуществляются как отдельные виды деятельности, они дополняют друг друга в том смысле, что они оба направлены на оценку избирательного процесса и его улучшение. Поэтому БДИПЧ регулярно обменивается опытом с группами внутреннего наблюдения и всегда выступает за поддержку их права наблюдать за выборами в их странах.



“Мы по достоинству оцениваем роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и намерены незамедлительно реагировать на представляемые им заключения с оценкой проведения выборов и рекомендаций.”
— Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне, 1999 г.



Наблюдать или не наблюдать?

БДИПЧ ведет постоянно обновляющийся календарь для предстоящих выборов во всем регионе ОБСЕ. Однако каждый год на национальном уровне и на более низких уровнях проходит большое количество выборов, и БДИПЧ должно определить, за какими выборами оно будет вести наблюдение.

“У нас 55 государств-участников в ОБСЕ, но ограниченные человеческие и финансовые ресурсы, — говорит Директор БДИПЧ Штрохал. — Учитывая, что каждый год во всем регионе проводится около 30 выборов, это неизбежно, что мы не сможем наблюдать за всеми ними. Как только мы признаем этот факт, выбор места наблюдения становится вопросом распределения наших ресурсов наиболее рациональным образом, где они принесут больше пользы.”

“В начале 1990-х годов было намного проще определить, за какими выборами нужно вести наблюдение. Тогда наблюдение воспринималось (как наблюдателями, так и наблюдаемыми) как ответ на злободневные проблемы перехода к демократии, охватившего регион после 1989 года, — говорит Посол Одри Гловер, бывший директор БДИПЧ и в прошлом глава нескольких миссий по наблюдению за выборами. — Было такое представление, что если в одной из этих стран были выборы, то ОБСЕ наблюдала бы за ними.”

Для эффективного наблюдения БДИПЧ ожидает от принимающей страны предоставления гарантий, что миссия по наблюдению за выборами сможет выполнять свои обязанности в срок и, в частности, что миссия сможет:

- › Быть организована в сроки, которые позволяют вести наблюдение за всеми стадиями избирательного процесса;
- › Определить по собственному усмотрению количество наблюдателей, необходимое для ведения результативного наблюдения;
- › Получать аккредитацию для всех наблюдателей посредством простой, свободной от дискриминации процедуры;
- › Своевременно получать всю необходимую информацию по поводу избирательного процесса от представителей властей на всех уровнях;
- › Встречаться с кандидатами, членами политических партий, представителями гражданского общества и всеми остальными лицами по своему выбору;
- › Свободно передвигаться по всем регионам страны на протяжении всего избирательного процесса и в день выборов без каких-либо ограничений или предварительных уведомлений;
- › Иметь беспрепятственный доступ на все избирательные участки, во все избирательные комиссии и в центры по подсчету голосов и сведению результатов на территории всей страны; и
- › Иметь возможность делать публичные заявления.

Ниже перечислены главные или возникающие аспекты проведения выборов, которые нуждаются в улучшении:

- › Уважение гражданских и политических прав избирателей и кандидатов;
- › Составление точных списков избирателей;
- › Равный доступ кандидатов к СМИ;
- › Объективное освещение кампании в СМИ;
- › Доступ внутренних и международных наблюдателей;
- › Участие женщин;
- › Участие национальных меньшинств;
- › Обеспечение доступа лицам с ограниченными возможностями на избирательные участки;
- › Честность процессов подсчета голосов и сведения результатов;
- › Эффективные процедуры рассмотрения жалоб и апелляций в независимых судебных органах;
- › Общая прозрачность и подотчетность, которые укрепляют доверие общественности к процессу;
- › Разработка и применение новых технологий голосования.



Хотя БДИПЧ на регулярной основе продолжает вести наблюдение за выборами в государствах-участниках ОБСЕ, преодолевающих последствия недемократического прошлого, Бюро также начинает обращать внимание на сложности, возникающие в ходе избирательного процесса, в давно установившихся демократиях. Например, введение новых технологий голосования может создать определенные сложности в аспектах прозрачности и подотчетности в любой стране, где такие технологии используются или рассматриваются. Страны с давно установившейся демократией склонны отдавать приоритет предоставлению права голоса, который в некоторых случаях достигается за счет выдачи открепительных удостоверений, при помощи раннего голосования или голосования по почте, и все эти аспекты избирательного процесса нуждаются в тщательном регулировании в целях обеспечения сохранности голосов и, следовательно, полного доверия к избирательному процессу. Кроме того, законодательные положения в странах с развитой демократией не всегда предусматривают присутствие на выборах



наблюдателей, что служит для некоторых государств-участников ОБСЕ поводом рассматривать вопрос о необходимости внесения изменений в их законодательство.

БДИПЧ пытается рассматривать такие проблемы посредством размещения миссий по оценке выборов. В состав таких миссий входит группа специалистов, которые пребывают в стране непосредственно до и во время дня голосования для вынесения общей оценки административной и законодательной баз для проведения выборов и для предоставления узких рекомендаций. Миссия по оценке выборов не комментирует

избирательный процесс так же комплексно, как это делает миссия по наблюдению за выборами, и не занимается никаким систематическим наблюдением в день голосования.

“Поскольку в большинстве случаев в странах с устойчивой демократией имеются хорошо проверенные избирательные практики, которые в целом пользуются доверием электората, а также есть СМИ, которые отражают плюрализм общественных взглядов и выявляют недостатки для дальнейшего публичного обсуждения в контексте выборов, независимые судебные органы и прочное гражданское общество, миссии по оценке выборов могут сосредоточить свое внимание на определенных вопросах минимальными средствами,” считает Вадим Жданович, старший советник по выборам БДИПЧ.





Наблюдатели: кто они и откуда они?

В отношении краткосрочных наблюдателей, которые посещают избирательные участки в день голосования, а также ко всем сотрудникам аппарата миссии по наблюдению за выборами СМИ обычно используют общий термин **международные наблюдатели**; также часто используется термин **западные наблюдатели**, однако он является пережитком с того времени, когда почти все наблюдатели были из стран Запада, для сегодняшних миссий с разнообразным составом он просто является неточным.

Хотя использование термина **наблюдатель** может показаться удобным, этот термин не отражает масштаба работы миссии по наблюдению за выборами и степень профессиональной специализации и разнообразия состава миссии. В состав стандартной миссии входят шесть различных групп, каждая из которых играет отдельную, хотя и связанную с другими, роль в общей работе миссии по наблюдению за выборами. В их число входят:

1. Сотрудники Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Как правило, сюда входят директор БДИПЧ, глава департамента по выборам и его заместитель, советник по выборам, ответственный за отдельную страну, в которой проводятся выборы, пресс-секретарь БДИПЧ и помощники;
2. Основной состав миссии, куда входят глава миссии и его заместитель, квалифицированные аналитики с опытом в сферах анализа СМИ, избирательных систем, политических проблем, права и вопросов, касающихся участия женщин и национальных меньшинств, а также специалисты по логистике, статистику и ответственные за финансовые вопросы;
3. Долгосрочные наблюдатели, которые распределяются по

Все государства-участники ОБСЕ со всего региона, как с запада, так и с востока, получают приглашения направить долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, чтобы они могли внести свой вклад в работу каждой миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами.



БДИПЧ работает с обновляемым списком экспертов, который можно найти на интернет-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr), поэтому специалисты, обладающие опытом работы в сферах выборов, политики, юриспруденции или в других областях, соответствующих функциям сотрудников основного состава миссии, могут прислать свои резюме. Зачастую лица, которые работали в качестве долгосрочных наблюдателей, отбираются как потенциальные сотрудники основного состава последующих миссий.

региональным центрам на территории всей страны на период от шести до восьми недель до дня голосования;

4. Краткосрочные наблюдатели, которые прибывают в страну за несколько дней до выборов и уезжают через день или два дня после выборов;
5. Парламентарии, которые присоединяются к краткосрочным наблюдателям для ведения наблюдения в день голосования, представляют такие органы, как Парламентская ассамблея ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы и Европейский парламент. Действующий председатель ОБСЕ на регулярной основе назначает высокопоставленного члена Парламентской ассамблеи ОБСЕ на пост специального координатора, который возглавляет кратко-



срочных наблюдателей на определенных выборах. Этот человек тесно сотрудничает с главой миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами;

6. Местные помощники, включая административный персонал, помощников по логистике, помощников каждого из членов основного состава миссии, которые часто обладают опытом в соответствующей сфере, переводчиков и водителей.

В то время как членами основного состава миссии являются специалисты, которых БДИПЧ привлекает к работе на основании их знаний, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей предоставляют 55 государств-участников ОБСЕ, за исключением страны, в которой проводятся данные выборы.





Поскольку не все государства-участники ОБСЕ регулярно направляют наблюдателей, БДИПЧ разработало несколько механизмов обеспечения определенного разнообразия и географической сбалансированности среди наблюдателей. В 2001 году БДИПЧ создало добровольный фонд, из которого финансируется участие наблюдателей для внесения большего разнообразия в состав миссий по наблюдению за выборами. Данный фонд был очень полезным для повышения представительства среди наблюдателей из стран Центральной и Восточной Европы, Юго-Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии.

Ни одно из государств-участников ОБСЕ не должно направлять более 10% от запрошенного количества долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. Кроме того, долгосрочные и краткосрочные наблюдатели работают группами по два человека из разных стран.

“Когда мы разрабатываем план размещения наблюдателей, мы стараемся привнести разнообразие в состав каждой группы наблюдателей. Мы не составляем пары из граждан одного государства и стараемся поставить менее опытного наблюдателя в пару с человеком, обладающим большим опытом, — говорит Посол Любомир Копай, дипломат из Словакии, который возглавлял несколько миссий по наблюдению за выборами. — Поскольку каждая группа наблюдателей заполняет только один формуляр после посещения избирательного участка, наблюдатели должны прийти к согласию по поводу увиденного, что обеспечивает более сбалансированный взгляд о ходе процесса.”



С 2001 года добровольный фонд сделал возможным участие 850 краткосрочных и долгосрочных наблюдателей в работе миссий по наблюдению за выборами.



Как это действует

Так же как существуют различные типы наблюдателей, составляются и различные типы миссий по наблюдению за выборами. В зависимости от обстоятельств, БДИПЧ размещает полномасштабную миссию по наблюдению за выборами, в состав которой входят сотни краткосрочных наблюдателей в день голосования, ограниченную миссию, в которой задействованы только специалисты из основного состава миссии и долгосрочные наблюдатели в региональных центрах без участия краткосрочных наблюдателей, миссию по оценке выборов, состоящую из небольшой группы специалистов, которые рассматривают отдельные проблемы, относящиеся к выборам, или же БДИПЧ принимает решение не создавать миссию вовсе.

Начало работы

Каждая миссия ОБСЕ по наблюдению за выборами обычно начинает свою работу с получения официального извещения от правительства принимающей страны, в котором оно просит ОБСЕ прислать наблюдателей.

Далее размещается так называемая миссия по оценке потребностей для оценки ситуации в соответствующей стране и определения масштаба возможной деятельности по наблюдению за выборами.

“Мы определяем, за какой срок до выборов необходимо создать миссию по оценке потребностей, чтобы было достаточно времени на планирование нашей деятельности, — поясняет Джеральд Митчелл. — Это дает нам возможность обновить наши представления об основных проблемах, характерных для конкретных выборов, установить диалог с властями и заинтересованными организациями в данной стране, а также принять решение о необходимости создания какой-либо миссии по наблюдению за выборами и определить количество долгосрочных и краткосрочных наблюдателей.”

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

Структура миссии по наблюдению за выборами

Стандартная миссия по наблюдению за выборами размещается по всей территории принимающей страны и состоит из нескольких уровней наблюдателей и аналитиков. Эта структура позволяет миссии получить достаточно глубокое представление обо всех элементах избирательного процесса.

Миссия по оценке потребностей, как правило, рассматривает следующие вопросы:

- › Степень, в которой выполнялись рекомендации предыдущих миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- › Предвыборная обстановка, в том числе степень соблюдения правительством прав человека и основных свобод в свете предстоящих выборов;
- › Законодательная база и поправки к законам, появившиеся после предыдущих выборов (по мере возможности или при необходимости БДИПЧ проведет отдельный детальный анализ избирательного законодательства);
- › Структура и состав органа, занимающегося управлением выборами, а также степень его готовности к выборам и общая степень общественного и политического доверия к его работе;
- › Положение СМИ и их предполагаемая роль в выборах;
- › Любые другие вопросы, вызывающие особый интерес, такие как подготовка списков избирателей, процесс регистрации кандидатов и партий, участие женщин, включение меньшинств в процесс, а также предвыборная деятельность организаций гражданского общества;
- › Мнения собеседников о том, в какой степени размещение МНВ БДИПЧ будет полезно; и
- › Является ли ситуация с безопасностью приемлемой для работы миссии по наблюдению за выборами.

“Мы не выполняем функции полицейских на выборах, — говорит Джеральд Митчелл, — мы не присутствуем на каждом избирательном участке и не вмешиваемся в процесс. Однако наблюдение до выборов в сочетании с нашими данными, полученными по результатам наблюдения в день голосования, дает достаточно полную картину, чтобы провести реальную оценку степени соответствия выборов демократическим стандартам.”

Основной состав миссии

В главном офисе миссии располагаются сотрудники основного состава миссии, который, как правило, включает как минимум 12 человек, в их числе глава миссии и его заместитель, специалисты по СМИ, выборам, политическим и правовым вопросам, координатор долгосрочных наблюдателей, ответственный за логистику, специалист по вопросам статистики, ответственный за финансовые вопросы и ответственные за безопасность. В состав миссии также могут входить специалисты по другим вопросам, если таковые имеют значение в контексте данных выборов, таким как участие женщин или национальных меньшинств.

Глава миссии

“В качестве главы миссии вам приходится наблюдать за всем, что происходит, и часто это включает работу пятисот или шестисот человек, — говорит Петер Айкер, в прошлом первый заместитель директора БДИПЧ, который также возглавлял несколь-

ко миссий по наблюдению за выборами. — В дополнение к тому, что вы несете ответственность за все решения, принимаемые в миссии каждый день, вы являетесь лицом миссии в глазах общественности. Это означает, что вам приходится проводить много времени с представителями правительства, политических партий, НПО, СМИ и с членами дипломатического сообщества для обеспечения их понимания роли миссии, ее деятельности и, в конечном итоге, результатов ее работы.”

Айкер считает, что в наблюдении за выборами наибольшая сложность заключается в “уверенности, что вы делаете это правильно”.

“Миссии по наблюдению за выборами и выводы, к которым они приходят, обладают огромным значением. Они затрагивают наиболее важные и политически чувствительные проблемы, с которыми сталкивается каждая страна. Так же как мы наблюдаем за тем, как страны проводят выборы, эти страны наблюдают за тем, как мы делаем нашу работу, и поэтому наш анализ должен быть содержательным, справедливым и объективным.”

Заместитель главы миссии

“Основной задачей заместителя главы миссии является обеспечение работы миссии,

— поясняет Стефан Краузе, гражданин Германии, обладающий почти десятилетним опытом работы на выборах от БДИПЧ и Европейского союза. — С одной стороны, вы являетесь кем-то вроде руководителя персонала, который координирует внутреннюю работу миссии, обеспечивая выполнение задач в срок и проверяя, что заключены все договоренности по поводу логистики и что отчеты написаны вовремя. С другой стороны, вам необходимо быть в курсе заключений всех аналитиков и реально знать, в чем заключается работа миссии.”

“Наиболее сложная часть работы заместителя главы миссии состоит в том, чтобы обеспечить работу даже в условиях повышенного стресса. Заместитель должен удостовериться, что люди понимают свою роль, что они работают вместе как одна команда и чтобы любые проблемы, которые возникают, разрешались быстро и по-дружески.”

Специалист по выборам

Будучи главным контактным лицом со стороны миссии в отношениях с избирательной администрацией, этот человек посещает все совещания, которые проводятся в Центральной избирательной комиссии или в аналогичном ей органе.

Кроме того, специалист по выборам несет ответственность за мониторинг регистрации избирателей, регистрации кандидатов, процедур и правил, относящихся к выборам, разработки и печати бюллетеней, эффективности работы избирательных комиссий на нижних уровнях и других вопросов, относящихся к



сфере деятельности избирательной администрации. Специалист по выборам также следит за процессами подсчета голосов и сведения результатов и следит за соблюдением правовых и административных процедур при подведении общих итогов выборов.

“Для меня самыми сложными являются выборы с повторяющимися турами. Один раз я работал на парламентских выборах, в которых голосование проходило четыре воскресенья подряд. Стресс от работы накапливается еще при подготовке к дню голосования, затем он спадает и опять набирается перед следующим днем голосования,” — говорит Рикардо Келлери, гражданин Италии, обладающий более чем семилетним опытом работы на выборах от БДИПЧ, ООН и Европейского союза.



Специалист по правовым вопросам

Специалист по правовым вопросам заинтересован в двух аспектах: соответствует ли законодательство принципам ОБСЕ и другим всеобщим принципам, и применяется ли внутреннее законодательство должным образом и беспристрастно.

“Несмотря на то, что в большинстве стран региона ОБСЕ уже приняты законы, соответствующие международным стандартам демократических выборов, предметом внимания миссии является применение этих положений, — говорит Бояна Асанович, гражданка Сербии и Черногории и Великобритании, которая работала в качестве краткосрочного и долгосрочного наблюдателя и специалиста по правовым вопросам. — Работа специалиста по правовым вопросам заключается в понимании того, в чем состоит природа системы, где лежат проблемные сферы, в каких областях избирательная администрация с большей вероятностью может столкнуться с проблемами в применении законодательства.”

Специалист по правовым вопросам также следит за всеми относящимися к выборам спорами, жалобами, судебными разбирательствами и апелляциями. Это позволяет оценить степень доступности подающим жалобы средств правовой защиты и беспристрастности судебной системы в рассмотрении дел, относящихся к выборам.

Специалист по политическим вопросам

Специалист по политическим вопросам является основным контактным лицом миссии в отношениях с кандидатами и политическими партиями; кроме того, он следит за предвыборной кампанией и оценивает ее. Специалист по политическим

вопросам уделяет внимание общей политической обстановке, а также любым решениям или событиям, которые могут повлиять на ход предвыборной кампании, такие как создание новых политических партий, выдвижение кандидатов и проведение съездов и демонстраций.

“Вы встречаетесь с кандидатами, политическими партиями, неправительственными организациями, представителями властей и журналистами, чтобы понять, какие проблемы свойственны данной политической гонке, — говорит Лоли-та Сиган, гражданка Латвии, которая работает специалистом по вопросам, относящимся к выборам, с 2001 года. — Очень важно обратить внимание на то, например, вмешивается ли в ход кампании государство. Другой часто возникающей проблемой являются заявления об использовании административного ресурса должностными лицами.”

Специалист по средствам массовой информации

После самих политических партий и кандидатов самым важным для общественности источником информации, относящейся к выборам, являются СМИ. Их способность функционировать свободно и независимо является крайне важной для проведения демократических выборов.

Специалист по СМИ руководит группой из четырех-восьми человек, которые отвечают за подготовку количественного (общее количество времени и места, отведенных кандидатам и партиям) и качественного (является ли освещение позитивным, негативным или нейтральным) анализа.



Миссия по наблюдению за выборами также проводит анализ законодательства о СМИ и деятельности контролирующих органов и оценивает, рассматриваются ли жалобы, относящиеся к деятельности СМИ, справедливо и эффективно.

“В нескольких странах, где я занимался анализом СМИ, средства массовой информации еще не являются достаточно свободными, — говорит Расто Кужел, гражданин Словакии, работавший более чем в 20 миссиях по наблюдению за выборами и прочих проектах в качестве специалиста по СМИ. — Проекты по мониторингу СМИ могут дать общественности ориентиры, по которым можно будет судить о честности всего избирательного процесса. Эта деятельность является жизненно необходимой даже в тех странах, в которых уже давно установились традиции свободы слова и свободы СМИ.”



Координатор долгосрочных наблюдателей

Крайне важно, чтобы основной состав миссии в столице страны и долгосрочные и краткосрочные наблюдатели на местах обменивались точной и оперативной информацией, которая нужна им для соответствующего выполнения их обязанностей.

Координатор долгосрочных наблюдателей и заместитель главы миссии также составляют план размещения долгосрочных наблюдателей. При этом им необходимо позаботиться о том, чтобы у них было достаточно групп наблюдателей, чтобы обеспечить адекватное освещение событий по всей стране, уделяя в то же время внимание разнообразию — как в национальном составе, так и в опыте внутри самих групп.



“Роль координатора ДСН заключается в обеспечении того, чтобы наблюдатели и сотрудники основного состава миссии могли соответствующим образом общаться, предоставляя друг другу информацию, которая им нужна, — говорит Дельфин Бланше, гражданка Франции, которая работает в сфере выборов с 2000 года. — Мне также необходимо обеспечить, чтобы наши наблюдатели проверяли, что получаемая нами информация о событиях на местах является точной и имеющей отношение к нашему наблюдению.”

Ответственный за логистику

Ответственный за логистику первым из членов миссии приезжает в страну и последним покидает ее.

“Это ответственный за логистику должен найти офис, оборудовать его и обеспечить его безопасность перед тем, как приезжает основной состав миссии, — говорит Валерий Широков, гражданин Украины, который занимается вопросами логистики в составе миссий по наблюдению за выборами от БДИПЧ и ООН с 1999 года. — Как только основной состав миссии может приступить к работе, приходит очередь ДСН. Их нужно встретить в аэропорту, разместить, нужно провести для них брифинги и направить в места их размещения.”

По мере приближения дня голосования ответственный за логистику в первую очередь отвечает за обеспечение того, чтобы краткосрочные наблюдатели были направлены в места размещения и снабжены всем необходимым, что также включает договоренности с переводчиком и водителем для каждой группы.

“Трудно переоценить роль ответственного за логистику, — говорит Широков, — он должен быть в курсе каждой детали в работе всей миссии.”

Долгосрочные наблюдатели

Работу основного состава миссии дополняют несколько долгосрочных наблюдателей (ДСН) — специалистов по выборам, которых предлагают БДИПЧ государства-участники, — которые размещаются в региональных центрах по всей стране. Долгосрочные наблюдатели должны обладать соответствующим опытом работы в сфере выборов и должны уметь проводить объективный анализ. Они регулярно встречаются с представителями региональных властей, а также с представителями политических партий и неправительственных организаций, чтобы внести данные из своего региона в общий отчет БДИПЧ о предвыборном периоде.

В течение шести-восьми недель ДСН занимаются наблюдением и анализом работы избирательной администрации, применения законодательства и других правил, следят за ведением предвыборной кампании и за общей политической обстановкой. По сути они занимаются такой же деятельностью по наблюдению за развитием событий и сообщению о результатах в регионах, которой основной состав миссии занимается в столице.

“Долгосрочные наблюдатели — это глаза и уши основного состава миссии на местах,” — считает Екатерина Глод, гражданка Беларуси, которая работает в сфере выборов с 2000 года.

“ДСН встречаются с представителями региональной избира-



тельной комиссии, представителями местных властей, политическими кандидатами, журналистами и представителями гражданского общества. Они наблюдают за съездами и различными мероприятиями в ходе предвыборной кампании,” — поясняет Глод.

ДСН также работают с ответственным за логистику из основного состава миссии по поводу заключения всех договоренностей в области логистики для краткосрочных наблюдателей (КСН).

“ДСН проводят брифинги для КСН после того, как те приезжают в определенный регион их размещения, для обеспечения

**С 1996 года БДИПЧ
разместило около 1500
долгосрочных и около
25000 краткосрочных
наблюдателей.**



того, чтобы КСН были осведомлены обо всех заслуживающих внимания вопросах, — поясняет Глод. — И в ходе голосования в день выборов мы координируем поступление отчетов от краткосрочных наблюдателей, чтобы обеспечить, что основной состав миссии обладает полной информацией по поводу развития событий и тенденций во всех регионах.”

Краткосрочные наблюдатели

В составе каждой стандартной миссии по наблюдению за выборами работают от ста до тысячи краткосрочных наблюдателей, которых миссии также предлагают государства-участни-



ки ОБСЕ. Наблюдатели прибывают в страну за несколько дней до выборов; для них проводится комплексный брифинг, где обсуждаются их роль, обязанности и ожидания от их работы; они уезжают через один-два дня после голосования. Их работа заключается в наблюдении за

голосованием, подсчетом голосов и сведением результатов и в подготовке отчета о результатах их наблюдения.

В среднем в день голосования наблюдатели посещают около 10 избирательных участков, где они заполняют формуляры (каждый формуляр содержит общие вопросы, а также вопросы, касающиеся отдельных аспектов характерных для конкретных выборов) для получения подробной информации о каждом избирательном участке. Данные из каждого формуляра заносятся в статистический отчет о том, как соблюдались процедуры голосования на избирательных участках по всей стране; этот отчет потом обрабатывают сотрудники основного состава миссии и на его основании делают выводы о процессах в день голосования. Это позволяет миссии по наблюдению за выборами определить, были ли нарушения (если таковые имелись) отдельными или систематическими.

“Наиболее важным аспектом в работе КСН является предоставление данных с избирательных участков долгосрочным наблюдателям и сотрудникам миссии для обработки и ана-

лиза, — говорит Якоб Преусс, гражданин Германии, который работал в качестве долгосрочного и краткосрочного наблюдателя в составе нескольких миссий БДИПЧ. — Но также в работе КСН есть и символический элемент, потому что этот человек представляет международное сообщество в глазах принимающей страны.”

На что обращает внимание миссия?

Сферы, которые подвергаются наиболее тщательному анализу во время выборов, относятся ко всем ключевым стадиям процесса. БДИПЧ приступает к работе с проведения обзора законодательства, касающегося выборов, затем Бюро наблюдает за регистрацией кандидатов и избирателей, следит за предвыборной кампанией, в том числе за деятельностью кандидатов и партий, проводит мониторинг освещения кампании основными телеканалами и газетами, как общественными, так и частными, следит за работой избирательной администрации на всех уровнях, начиная с Центральной избирательной комиссии или аналогичного ей органа, далее региональной администрации и заканчивая муниципальными и участковыми избирательными комиссиями. БДИПЧ наблюдает за рассмотрением и разрешением жалоб и апелляций, включая работу судебной сис-

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЯ БДИПЧ

Все наблюдатели должны соблюдать нижеприведенный Кодекс поведения для обеспечения объективности и профессионализма в их работе. Любой наблюдатель, нарушающий Кодекс, рискует потерять свою аккредитацию.

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



темы, а также следит за последней стадией любых выборов, которая, конечно же, заключается во вхождении в должность победивших на выборах кандидатов.

“Демократические выборы включают подлинное политическое состязание, в ходе которого избиратели могут сделать осознанный выбор между разными альтернативами, которые участвуют в равной борьбе, — считает Николай Вулчанов, заместитель главы департамента БДИПЧ по выборам, который много раз возглавлял миссии по наблюдению за выборами. — Этого невозможно добиться без подлинного уважения широкого спектра основных гражданских и политических прав, включая свободу выражения мнения, объединений и собраний. Уберите всего лишь одно из этих прав, и выборы могут



стать не более чем картонным домиком. Возьмите, например, свободу выражения мнения. Если кандидат не может проводить свою кампанию свободно или если СМИ не могут давать информацию обо всех кандидатах честно, то избиратели не могут сделать осознанный выбор.”

В день голосования краткосрочные наблюдатели начинают свою работу с наблюдения за открытием одного из избирательных участков и проверяют, открывается ли участок в соответствии с установленными правилами, являются ли избирательные урны пустыми и запечатанными, получила ли участковая избирательная комиссия бюллетени и может ли она за них отчитываться и знакома ли комиссия с соответствующими процедурами. В течение дня наблюдатели следят за работой с избирателями: указаны ли их данные в списках избирателей точно, гарантирует ли использование всех процедур на практике их право на голосование, и могут ли избиратели голосовать при соблюдении тайны голосования и в атмосфере отсутствия угроз.

“Наблюдение в день голосования является очень индивидуальным опытом. Одна группа наблюдателей может не увидеть никаких проблем, другая может столкнуться с большим количеством нарушений, а другим представится смешанная

картина, — говорит Посол Геерт-Гинрих Аренс, бывший немецкий дипломат, который возглавлял несколько миссий по наблюдению за выборами. — Миссия заинтересована в совокупной картине происходящего, чтобы выяснить, являются ли какие-либо проблемы единичными случаями или они являются систематическими.”

Подсчет голосов в конце дня является важной частью избирательного процесса и в этой связи требует пристального внимания. “Что касается фальсификаций выборов, то опыт показывает, что зачастую они с большей вероятностью могут произойти в процессе подсчета голосов или сведения результатов, чем в ходе самого голосования,” — говорит Николай Вулчанов.

Наблюдение за процессом подсчета голосов позволяет оценить, подчитываются и передаются ли голоса точно, чтобы действительно отражать выбор, сделанный избирателями.

“На одних выборах мы с коллегой видели, как глава участковой избирательной комиссии положил бюллетени с пометками за одного кандидата на стопку с бюллетенями за другого кандидата, — вспоминает Якоб Преусс, — но когда мы попросили взглянуть на эти бюллетени, он нам отказал.”

После подсчета голосов, результаты голосования на избирательном участке, как правило, передаются в региональную избирательную комиссию, где результаты голосования в регионе сводятся и передаются на национальный уровень. Часто краткосрочные наблюдатели присутствуют во время транспортировки официальных результатов в центры подведения

итогов, чтобы проследить за тем, чтобы результаты голосования на избирательном участке были соответствующим образом доставлены, получены и учтены при подведении итогов. Краткосрочные наблюдатели оценивают, является ли перевозка бюллетеней и других материалов с голосования прямой, надежной и прозрачной. Конечной целью их наблюдения является мониторинг каждого уровня процесса сведения результатов, полученных на избирательном участке и передаваемых на национальный уровень.

Сложенные вместе результаты наблюдения краткосрочных наблюдателей и результаты работы долгосрочных наблюдателей в предвыборный период в каждом из регионов страны, а также общие результаты наблюдения и анализа сотрудников основного состава миссии позволяют миссии по наблюдению за выборами провести точную и подробную оценку избирательного процесса — другими словами, это дает им возможность ответить на вопрос о том, проводились ли данные выборы в соответствии с обязательствами ОБСЕ, содержащимися в Копенгагенском документе от 1990 года.





Отчеты

Заслуживающее доверия наблюдение за выборами требует транспарентной и периодической отчетности перед общественностью. В ходе работы миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ регулярно публикует несколько **промежуточных отчетов перед выборами**. Эти отчеты предоставляют последние подробности о таких вопросах, как регистрация избирателей и кандидатов, характер политической кампании, работа избирательной администрации, освещение кампании в СМИ и споры, возникающие по поводу выборов. Они могут способствовать выявлению потенциальных проблем по мере приближения дня голосования.

На следующий день после выборов публикуется **предварительное заявление**. Заявление о предварительных выводах отражает всю ту работу, которая миссия проделала к этому моменту, включая долгосрочное наблюдение и анализ, а также отчеты, предоставленные краткосрочными наблюдателями в день голосования. Заявление о предварительных выводах делается до того, как истекают сроки рассмотрения некоторых жалоб и апелляций, и зачастую до того, как избирательная администрация объявляет окончательные результаты голосования.

По окончании избирательного процесса, зачастую через несколько недель или месяцев после дня голосования, БДИПЧ готовит тщательный анализ всех элементов избирательного процесса, который оно представляет как свой **итоговый отчет**. Он основывается на результатах работы всей миссии, включая работу сотрудников основного состава миссии, ДСН и КСН, и включает секции, в которых описываются политический контекст выборов, законодательная база, деятельность избирательной администрации, регистрация избирателей и кандидатов, предвыборная кампания, СМИ, участие женщин и национальных меньшинств и процессы голосования, подсчета голосов и сведения результатов.

Итоговый отчет также принимает во внимание тот факт, были ли сообщенные нарушения единичными случаями или они имели систематический характер, что могло угрожать честности всего избирательного процес-

“Государства-участники будут увеличивать транспарентность институтов и структур [О]БСЕ и обеспечивать широкое распространение информации об [О]БСЕ. (...) институты [О]БСЕ будут в пределах существующих бюджетов предоставлять общественности информацию и организовывать публичные брифинги о своей деятельности.”

— Хельсинкская встреча на высшем уровне 1992 г., “Вызовы времени перемен”

“Государства-участники ОБСЕ признают], что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах (...) Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.”

— Стамбул, 1999 г., “Хартия европейской безопасности”

са. Отчет отражает, в какой степени избирательный процесс проводился способом, заслуживающим доверия кандидатов и избирателей, а также оценивает, насколько власти продемонстрировали наличие политической воли по проведению подлинно демократического избирательного процесса.

“Меня радует, что все больше внимание уделяется выполнению рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах БДИПЧ, — говорит Посол Гловер. — Чтобы эти отчеты пользовались тем авторитетом, которого они заслуживают, крайне важным является то, чтобы заявление, сделанное на следующий день после выборов, было ясным, недвусмысленным и не позволяющим неправильных интерпретаций.”

В конечном итоге, все выборы оцениваются с учетом их соответствия обязательствам ОБСЕ, всеобщим стандартам и другим международным обязательствам. БДИПЧ не делает никаких заявлений по поводу результатов выборов, и любые

заявления, касающиеся результатов выборов, ограничиваются оценкой, были ли результаты выборов сообщены соответствующими властями честно и без промедлений.

Итоговый отчет также выносит рекомендации правительству принимающей страны по поводу того, как можно улучшить избирательный процесс и привести его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ.

Дальнейшие действия по поводу отчетов

Роль БДИПЧ не ограничивается публикацией итогового отчета; Бюро приветствует обращение государств-участников ОБСЕ за его помощью в дальнейших действиях по результатам отчетов о наблюдении за выборами. Последующий диалог с властями, при условии, что очевидно наличие обязательной политической воли, а также с кандидатами на выборах и с гражданским обществом, способствует выполнению рекомендаций БДИПЧ по улучшению избирательного процесса.

Помощь, предоставляемая БДИПЧ в рамках дальнейших шагов, часто заключается в проведении обзора избирательного законодательства или в оказании технического содействия по отдельным аспектам, таким как эффективная регистрация избирателей. БДИПЧ не оказывает технического содействия непосредственно до или во время периода наблюдения за выборами.



Перспективы на будущее

Интерес международного сообщества в вопросе по достижению демократичности выборов в отдельной стране выражается при помощи международного наблюдения за выборами. Наблюдение получило широкое признание во всем мире и играет важную роль в обеспечении точной и объективной оценки избирательного процесса. Наблюдение может способствовать повышению честности выборов путем предупреждения и выявления нарушений и путем вынесения подробных рекомендаций по улучшению выборов. Точное и объективное долгосрочное наблюдение за выборами требует использования заслуживающей доверия методики, и это как раз то, в чем заключается работа БДИПЧ на протяжении последних десяти лет во благо всех государств-участников ОБСЕ.

“Международное наблюдение за выборами является одним из наиболее важных инструментов в руках международного сообщества по поддержке демократии и прав человека, — считает Посол Роберт Бэрри, бывший американский дипломат, который возглавлял несколько миссий по наблюдению за выборами. — БДИПЧ установило международный стандарт по наблюдению за выборами. Успех ОБСЕ оказался возможным во многом благодаря тому, что государства-участники не только верили этот политически чувствительный мандат БДИПЧ, но также предоставили ему свободу автономного действия, необходимую для эффективного выполнения мандата.”

БДИПЧ продолжит вести диалог со всеми государствами-участниками, и в особенности со странами, нуждающимися в дальнейшем повышении эффективности выборов, с намерением оказать содействие властям, участникам выборов и гражданскому обществу в целях повышения доверия к избирательному процессу. В то же время БДИПЧ принимает вызов следить за отдельными вопросами, касающимися выборов в странах, где уровень доверия общественности к избирательному процессу достаточно высок, но где присутствие БДИПЧ на выборах может привести к вынесению полезных рекомендаций.

В этом контексте начало использования технологий электронного голосования может представлять собой реальную или кажущуюся угрозу по отношению к прозрачности и подотчетности избирательного процесса. Более того, эти технологии могут повлиять на отношение общественности к сохранности голосов, что может сказаться на доверии избирателей к процессу. БДИПЧ будет тщательно следить за разработкой и введением новых технологий голосования.

БДИПЧ будет продолжать оказывать помощь государствам-участникам в проведении значимых демократических выборов в соответствии со своим мандатом как путем осуществления заслуживающего доверия наблюдения за выборами, так и путем ведения последующего диалога с властями страны. В целях оказания помощи государствам-участникам в улучшении стандарта демократичности выборов, которые они проводят, БДИПЧ также использует результаты своего наблюдения в широком спектре действий по оказанию содействия в сферах прав человека, верховенства закона и демократического управления.

“Мы подчеркиваем, что обязательства, принятые в области человеческого измерения ОБСЕ, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не являются исключительно внутренним делом какого-то одного государства. Защита прав человека, основных свобод и содействие их осуществлению, а также укрепление демократических институтов остаются жизненно важной основой нашей всеобъемлющей безопасности.”

**— Хельсинкская встреча на высшем уровне 1992 г.,
“Вызовы времени перемен”**

Приложения



А. Стандарты

Государства-участники ОБСЕ приняли большое количество обязательств, в соответствии с которыми они должны удовлетворять определенные стандарты при проведении выборов.

Методика БДИПЧ по наблюдению за выборами основана на обязательствах по поводу выборов, содержащихся в Копенгагенском документе, и других всеобщих принципах демократических выборов, закрепленных в документах ООН. Копенгагенский документ дает основные стандарты, которые, как согласились все 55 государств-участников ОБСЕ, должны быть выполнены, чтобы избирательный процесс был демократическим.

Обязательства ОБСЕ по поводу выборов

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

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

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

Копенгаген, 1990 год (обязательства, относящиеся к выборам)

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

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

(7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;

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

(7.3) гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

Основные принципы
демократических
выборов можно
изложить в семи словах:
всеобщность, равенство,
честность, тайность,
свобода, прозрачность и
подотчетность.

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

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

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

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

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

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

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

Копенгаген, 1990 год (другие соответствующие обязательства)

В целях содействия уважению прав человека и основных свобод и их осуществлению, развитию контактов между людьми и решению других связанных с этим вопросов гуманитарного характера государства-участники пришли к согласию относительно следующего:

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

(...)

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

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

(...)

- (5.3.) обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом;

- (5.4.) четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством;

(...)

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

- (5.10.) каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе;

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

(...)

(10) Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве:

(10.1.) уважать право каждого самостоятельно или совместно с другими запрашивать, получать и передавать свободно мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию;

(...)

(10.3.) обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека;

(10.4.) разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

(...)

(24.) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона.

Будапешт, 1994 год (Заключительный документ)

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

Лиссабон, 1996 год (Декларация встречи на высшем уровне)

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

Стамбул, 1999 год (Декларация встречи на высшем уровне)

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

Стамбул, 1999 год (Хартия европейской безопасности)

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

В. Выборы, на которых велось наблюдение или проводилась оценка, с 1996 года

2005 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Таджикистан	Парламентские	27 февраля/13 марта
Кыргызстан	Парламентские	27 февраля/13 марта
Молдова	Парламентские	6 марта
Бывшая югославская Республика Македония	Местные	13 марта/27 марта/10 апреля
Великобритания	Общие	5 мая
Болгария	Парламентские	25 июня
Албания	Парламентские	3 июля/21 августа
Кыргызстан	Президентские	10 июля
Азербайджан	Парламентские	6 ноября
Казахстан	Президентские	4 декабря

2004 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Грузия	Президентские	4 января
Российская Федерация	Президентские	14 марта
Испания	Парламентские	14 марта
Грузия	Парламентские	28 марта

Словакия	Президентские	3 апреля
Бывшая югославская Республика Македония	Президентские	14 апреля/28 апреля
Сербия (Сербия и Черногория)	Президентские	13 июня/27 июня
Казахстан	Парламентские	19 сентября/3 октября
Босния и Герцеговина	Местные	2 октября
Беларусь	Парламентские	17 октября
Украина	Президентские	31 октября/21 ноября/ 26 декабря
США	Президентские/другие	2 ноября
Бывшая югославская Республика Македония	Референдум	7 ноября
Румыния	Президентские и парламентские	28 ноября/12 декабря
Узбекистан	Парламентские	26 декабря

2003 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Черногория (Сербия и Черногория)	Повторные президентские	9 февраля
Армения	Президентские	19 февраля/5 марта
Российская Федерация (Чечня)	Референдум	23 марта
Великобритания (Шотландия и Уэльс)	Парламентские	1 мая
Черногория (Сербия и Черногория)	Президентские	11 мая
Армения	Парламентские	25 мая

Молдова	Местные	25 мая/8 июня
Албания	Местные	12 октября
Азербайджан	Президентские	15 октября
Грузия	Парламентские	2 ноября
Сербия (Сербия и Черногория)	Президентские	16 ноября
Хорватия	Парламентские	23 ноября
Великобритания (Северная Ирландия)	Парламентские	26 ноября
Российская Федерация	Парламентские	7 декабря
Сербия (Сербия and Черногория)	Парламентские	28 декабря

2002 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Украина	Парламентские	31 марта
Венгрия	Парламентские	7 апреля
Франция	Президентские	21 апреля/5 мая
Черногория (Союзная Республика Югославия)	Местные	15 мая
Чешская республика	Парламентские	14-15 июня
Сербия (Союзная Республика Югославия)	Дополнительные местные	28 июля
Бывшая югославская Республика Македония	Парламентские	15 сентября
Словакия	Парламентские	20-21 сентября
Сербия (Союзная Республика Югославия)	Президентские	29 сентября/13 октября
Латвия	Парламентские	5 октября

Босния и Герцеговина	Общие	5 октября
Черногория (Союзная Республика Югославия)	Парламентские, местные (Подгорица)	20 октября
Турция	Ранние парламентские	3 ноября
США	Общие	5 ноября
Сербия (Союзная Республика Югославия)	Повторные президентские	8 декабря
Черногория (Сербия and Черногория)	Президентские	22 декабря

2001 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Азербайджан (11 избирательных округов)	Повторные парламентские	7 января
Молдова	Парламентские	25 февраля
Черногория (Союзная Республика Югославия)	Парламентские	22 апреля
Хорватия	Местные	20 мая
Болгария	Парламентские	17 июня
Албания	Парламентские	24 июня/8 июля/22 июля
Беларусь	Президентские	9 сентября

2000 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Хорватия	Парламентские	2-3 января
Хорватия	Президентские	24 января/7 февраля
Кыргызстан	Парламентские	20 февраля/12 марта

Таджикистан	Парламентские	27 февраля
Российская Федерация	Президентские	26 марта
Грузия	Президентские	9 апреля
Черногория (Союзная Республика Югославия)	Дополнительные местные	11 июня
Бывшая югославская Республика Македония	Местные	10 сентября/24 сентября
Албания	Местные	1 октября/15 октября
Беларусь	Парламентские	15 октября
Кыргызстан	Президентские	29 октября
Азербайджан	Парламентские	5 ноября
Румыния	Президентские/ парламентские	26 ноября
Сербия (Союзная Республика Югославия)	Парламентские	23 декабря

1999 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Казахстан	Президентские	10 января
Эстония	Парламентские	7 марта
Словакия	Президентские	15 мая/29 мая
Армения	Парламентские	30 мая
Казахстан	Парламентские	10 октября/24 октября
Бывшая югославская Республика Македония	Президентские	31 октября/14 ноября
Украина	Президентские	31 октября/14 ноября

Грузия	Парламентские	31 октября/14 ноября
Узбекистан	Парламентские	5 декабря/19 декабря
Российская Федерация	Парламентские	19 декабря

1998 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Армения	Президентские	16 марта/30 марта
Молдова	Парламентские	22 марта
Украина	Парламентские	29 марта
Венгрия	Парламентские	10 мая
Черногория (Союзная Республика Югославия)	Парламентские	31 мая
Чешская республика	Парламентские	19-20 июня
Босния и Герцеговина	Общие	12-13 сентября
Словакия	Парламентские	25-26 сентября
Латвия	Парламентские	3-4 октября
Азербайджан	Президентские	11 октября
Бывшая югославская Республика Македония	Парламентские	18 октября
Албания	Референдум по конституции	22 ноября

1997 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Хорватия	Парламентские/местные	13 апреля
Болгария	Парламентские	19 апреля

Хорватия	Президентские	15 июня
Албания	Парламентские	29 июня/6 июля
Босния и Герцеговина	Местные	13-14 сентября
Республика Сербия	Президентские/ парламентские	21 сентября/5 октября
Республика Черногория	Президентские	5 октября/19 октября
Республика Сербская	Национальное собрание	22-23 ноября
Республика Сербия	Повторные президентские	7 декабря/21 декабря

1996 год

Страна/регион	Тип выборов	Дата
Албания	Парламентские	26 мая/2 июня
Румыния	Местные	2 июня/16 июня
Российская Федерация	Президентские	16 июня/3 июля
Босния и Герцеговина	Общие	14 сентября
Армения	Президентские	22 сентября
Литва	Парламентские	20 октября/10 ноября
Болгария	Президентские	27 октября/3 ноября
Бывшая югославская Республика Македония	Муниципальные	17 ноября
Молдова	Президентские	17 ноября/1 декабря

*Основные принципы демократических выборов можно изложить в семи словах:
всеобщность, равенство, честность, тайность, свобода, прозрачность и подотчетность.*

