

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ЗА ВЫБОРАМИ



Наблюдение до и после дня выборов

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
(БДИПЧ)

Al. Ujazdowskie 19

00-557 Warsaw

Poland

www.osce.org/odihr

©ОБСЕ/БДИПЧ 2007

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может бесплатно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей, при условии, что в случае такого воспроизведения ОБСЕ/БДИПЧ будет указываться в качестве источника.

ISBN 83-60190-38-0

Перевод с английского: Елена Харлеман

Оформление: Нона Рейтер

Отпечатано в Польше компанией Sungraf

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ЗА ВЫБОРАМИ

Наблюдение до и после дня выборов



Содержание

Предисловие	vii
Введение	ix
1 Краткая информация для ДН	1
А. Общий обзор обязанностей ДН	1
В. Ознакомление и инструктаж	2
С. Распределение, материально-техническое обеспечение и операционные ресурсы	2
D. Безопасность	4
E. Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ	6
F. Другие общие указания для ДН	7
2 Роль ДН в наблюдении за выборами	9
А. Установление контактов	9
В. Органы, ответственные за организацию выборов	10
С. Жалобы и апелляции	12
D. Списки избирателей	13
E. Регистрация кандидатов	15
F. Избирательная кампания	16
G. Средства массовой информации	19
H. Гендерные вопросы	20
I. Национальные меньшинства	21
3 Отчеты	23
4 Подготовка к размещению и координация краткосрочных наблюдателей	27
А. Обязанности членов основного состава	28
В. Обязанности ДН: разработка плана распределения по региону	28
С. Обязанности ДН: проведение брифингов для КН	31
D. Обязанности ДН: отчеты КН	32
E. Обязанности ДН: место проживания КН	33
F. Обязанности ДН: набор сотрудников для КН	34
G. Обязанности ДН: координация КН в день выборов	35
H. Обязанности ДН: парламентские и нанимаемые на месте КН	36

5	Организационное управление и финансы	39
6	Роль ДН в завершении работы миссии	43
	А. Послевыборные и прощальные встречи	43
	В. Административно-хозяйственное завершение работы миссии	43
	ПРИЛОЖЕНИЯ	45
	Приложение А: Контрольный список основных задач и обязанностей ДН	46
	Приложение В: Контрольный список обязанностей ДН по подготовке к размещению и координации КН	48
	Приложение С: Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении избирательных комиссий	50
	Приложение D: Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении регистрации избирателей	52
	Приложение E: Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении политических партий и кандидатов	54
	Приложение F: Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении НПО и внутренних наблюдателей	56
	Приложение G: Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении СМИ	58
	Приложение H: основополагающие принципы поведения по отношению к СМИ	60
	Приложение I: Рекомендуемый формат еженедельного отчета ДН	62
	Приложение J: Рекомендуемый формат оперативного отчета ДН	64
	Приложение K: Рекомендуемый формат отчета ДН о досье	65
	Приложение L: Рекомендуемый формат итогового отчета ДН	67
	Приложение M: Формат платежного оправдательного документа	69
	Приложение N: Обязательства в области проведения выборов, содержащиеся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года	70

Предисловие

Расположенное в г. Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области поддержки и защиты прав человека, демократии и верховенства закона. Содействие проведению демократических выборов представляет собой ключевой элемент мандата БДИПЧ. В этой связи Бюро, ставшее за последние десять лет основным международным институтом по наблюдению за выборами в регионе, разработало ряд программ в области выборов.

Выборы — это не событие одного дня. Чрезвычайно важно, чтобы миссия по наблюдению за выборами учитывала все элементы, которые в совокупности составляют избирательный процесс: беспристрастные и профессиональные органы, ответственные за проведение выборов; эффективная регистрация избирателей и кандидатов; избирательная кампания, характеризующаяся равным доступом к СМИ с акцентом на основных свободах — свободе выражения мнений, собраний и объединений; заслуживающий доверия процесс голосования в день выборов, который позволяет всем имеющим по закону право голоса лицам беспрепятственно отдать свой голос, не подвергаясь запугиванию в какой бы то ни было форме; честный, прозрачный и своевременный подсчет голосов и подведение итогов; открытый процесс рассмотрения жалоб и апелляций. Все эти аспекты находятся в центре внимания долгосрочных наблюдателей (ДН).

Данное руководство для долгосрочных наблюдателей дополняет Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами, в настоящее время его 5-ое издание. Оно разработано с тем чтобы облегчить особую задачу, возлагаемую на ДН в рамках миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами. ДН играют уникальную роль в таких миссиях и преследуют двойную цель. Они должны собирать и анализировать связанные с выборами данные и информацию и предоставлять соответствующие отчеты по своим территориям, а также подготавливать почву для размещения краткосрочных наблюдателей (КН).

КН осуществляют наблюдение в течение ограниченного периода времени, поэтому деятельность ДН имеет решающее значение для получения максимальной пользы от работы КН, что достигается путем проведения основательных брифингов и опросов после окончания наблюдения, а также обеспечения необходимой материально-технической поддержки. В связи с этим для исполнения роли ДН требуется наличие широкого набора аналитических и организационных навыков.

На ДН возлагается еще одна важная обязанность: они представляют миссию БДИПЧ по наблюдению за выборами в регионах, и в этом качестве они являются представителями ОБСЕ в целом. Поэтому необходимо, чтобы ДН выполняли свои обязанности в соответствии с самыми высокими стандартами профессионализма и строго соблюдали Кодекс поведения наблюдателя. ДН играют решающую роль в обеспечении объективной, профессиональной и заслуживающей доверия оценки выборов.

Работа ДН — дело непростое, но в то же время способствующее личному росту. Выступая в качестве ДН, человек получает возможность проникнуть в сущность избирательного процесса в его развитии на местном уровне и наблюдать уникальную по своему характеру предвыборную обстановку в течение сжатого отрезка времени. Это требует большой преданности порученному делу. Я желаю всем ДН успеха в выполнении своих обязанностей и благодарю за их самоотдачу. Надеюсь, что это руководство будет подспорьем в их работе и поможет им поддерживать тот высокий профессиональный уровень в области наблюдения за выборами, который отличает БДИПЧ.



*Посол Кристиан Штрохал
Директор БДИПЧ*

Введение

Настоящее руководство представляет долгосрочным наблюдателям (ДН) обзор их роли, задач и обязанностей в конкретном контексте наблюдения за выборами, проводимого Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). БДИПЧ — это институт ОБСЕ, которому поручено предоставлять отчеты о соблюдении государствами-участниками обязательств ОБСЕ в области выборов и оказывать им поддержку в выполнении обязательств в этой области.

Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года стал первым политическим соглашением, заключенным государствами, в котором учреждено наблюдение за выборами путем постоянного взаимного приглашения наблюдателей за ходом избирательного процесса. Мандат БДИПЧ в области наблюдения за выборами вытекает из пункта 8 Копенгагенского документа и подтверждается в Парижской хартии для новой Европы 1990 года, Документе римской встречи Совета министров СБСЕ 1993 года, Документе Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года и Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года (стамбульской Хартией европейской безопасности). В качестве признания того, что избирательный процесс — это больше, чем событие одного дня, на Будапештской встрече на высшем уровне 1994 года было решено, что БДИПЧ должно «играть более значительную роль в наблюдении за выборами до, во время и после выборов».

В этом контексте Решением Будапештской встречи на высшем уровне БДИПЧ также было поручено разработать руководство с целью улучшения подготовки и методики проведения наблюдения за выборами. В результате появилось Руководство по наблюдению за выборами, впервые опубликованное в 1996 г., в котором изложена всеобъемлющая методология долгосрочного наблюдения за выборами. Руководство определяет подход ОБСЕ к этой деятельности на протяжении более 10-и лет. Данная методика позволила БДИПЧ отойти от неполных оценок выборов, имевших место в начале 1990-х гг. и зачастую характеризовавшихся основанными на впечатлениях заявлениями, сосредоточенными почти исключительно на дне выборов.

В настоящее время БДИПЧ способно противопоставить избирательному процессу во всей его сложности последовательный, структурированный и многомерный подход к наблюдению, охватывающий все ключевые элементы. Долгосрочное наблюдение играет решающую роль в этой методике. Поэтому отчеты ДН отражают эффективность и непредвзятость органов, ответственных за проведение выборов, исполнение законов



Наблюдатели высылают по факсу свои анкеты наблюдения в штаб-квартиру миссии на протяжении всего дня выборов. В ходе парламентских выборов в Украине в марте 2006 г. более 4 000 анкет было выслано из такого же числа избирательных участков.

и положений в области выборов, характер избирательной кампании и защиту соответствующих гражданских и политических прав. Присутствие ДН позволяет осуществлять всестороннее наблюдение до и непосредственно после выборов; именно благодаря ДН БДИПЧ имеет возможность следить за избирательным процессом в целом и составлять соответствующие отчеты. Наблюдение за выборами БДИПЧ — это деятельность, ориентированная на процесс, при этом исход выборов интересует БДИПЧ исключительно с той точки зрения, насколько честно, точно, прозрачно и своевременно представлены результаты выборов.

Если краткосрочные наблюдатели (КН) представляют собой главный инструмент миссии по наблюдению и оценке процедур, имеющих место в день выборов, ДН играют существенную роль в обеспечении эффективного наблюдения в день

выборов. В день выборов КН разворачиваются по всей стране и заполняют анкеты на каждом избирательном участке и пункте подсчета голосов, который они посещают, создавая таким образом статистически представительную картину деятельности избирательных участков по стране. На ДН возлагается важная задача по содействию этой работе путем планирования приезда, проведения брифинга, размещения в регионе и осуществления опроса КН после окончания наблюдения.

Каждый раз, когда БДИПЧ размещает миссию по наблюдению за выборами, все 56 государств-участников, за исключением принимающей страны, получают приглашение направить как краткосрочных, так и долгосрочных наблюдателей. БДИПЧ обращается с запросами о направлении в качестве ДН лиц, обладающих опытом в области организации выборов, знаниями в сфере избирательного законодательства и/или сопоставимым опытом в области наблюдения за выборами. ДН должны быть в состоянии проводить самостоятельный анализ и поддерживать непредвзятые отношения на протяжении продолжительного периода с местными или региональными властями, ответственными за проведение выборов должностными лицами, представителями политических партий и кандидатами, а также соответствующими неправительственными организациями.

ДН выполняют свои обязанности под руководством главы миссии по наблюдению за выборами (МНВ),¹ назначаемого Директором БДИПЧ. Глава миссии отвечает за ежеднев-

¹ Глава миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, далее в настоящем руководстве именуемый «глава миссии». Не путать с главами миссий ОБСЕ на местах, которые действуют согласно соответствующим специальным мандатам.

ную работу МНВ в тесном сотрудничестве с отделом по выборам БДИПЧ. Руководитель отдела по выборам представляет Директора во всех вопросах, связанных с выборами. Советник по выборам БДИПЧ, на которого возложена ответственность за наблюдение за конкретными выборами, выступает в качестве регулярно действующего звена связи между МНВ и БДИПЧ в Варшаве.

Кроме главы миссии в основной состав миссии по наблюдению за выборами входит его заместитель, специалист по выборам, специалист по политическим вопросам, специалист по правовым вопросам, специалист по СМИ, специалист по вопросам статистики, ответственный за материально-техническое обеспечение, ответственный за финансовые вопросы, ответственный за связи с членами парламента, координатор долгосрочных наблюдателей и ответственный за безопасность. В отдельных случаях основной состав может включать еще двух специалистов, чье внимание сосредоточено на анализе аспектов, связанных с гендерными вопросами и национальными меньшинствами. Основной состав миссии поддерживает связь с центральными властями принимающей страны и фиксирует общую картину ситуации на национальном уровне. Кроме того, он взаимодействует с представителями Парламентской ассамблеи ОБСЕ и другими парламентскими наблюдателями, которые осуществляют наблюдение на регулярной основе в рамках наблюдения за выборами БДИПЧ и входят в состав международных миссий по наблюдению за выборами.² ДН служат основным контактным пунктом для всех краткосрочных наблюдателей, размещенных на местах, включая парламентских наблюдателей, и проводят брифинги на местном уровне, с тем чтобы привести наблюдение в соответствие с региональными/местными условиями.

Координатор ДН является основным контактным лицом для ДН и осуществляет руководство, поддержку и инструктаж. Соответствующие специалисты основного состава могут рекомендовать ДН отслеживать конкретные вопросы на местах на основании данных, полученных на национальном уровне.

Методология наблюдения за выборами БДИПЧ придает большее значение коллективным, нежели индивидуальным выводам. Размещение ДН в международных командах из двух человек, обычно до шести недель до дня выборов, обеспечивает широкое региональное представительство МНВ на протяжении всего избирательного процесса. Отчеты ДН позволяют МНВ принять во внимание тенденции и обстоятельства в различных регионах страны при определении своей общей оценки процесса выборов.

² БДИПЧ выступает за сотрудничество с Парламентской ассамблеей ОБСЕ, Парламентской ассамблеей Совета Европы, Европейским парламентом и, в отдельных случаях, Парламентской ассамблеей НАТО, а также, возможно, с другими парламентскими объединениями, которые изъявляют желание присоединиться к международной миссии по наблюдению за выборами в рамках методологии наблюдения за выборами, разработанной БДИПЧ.



Уладис Гумбасцкиер

Не все избиратели воспользовались правом тайного голосования в ходе парламентских выборов 2004 года в Казахстане.

Хотя работа ДН — благодарное занятие, в то же время она представляет собой трудное и требующее больших усилий испытание, для преодоления которого необходимы самоотдача и упорство. ДН должны выполнять свои обязанности в высочайшей степени объективно и профессионально. Они должны быть в состоянии работать, проявляя значительную долю гибкости и инициативы, в общих рамках, устанавливаемых МНВ. От ДН требуется регулярное предоставление отчетов главе миссии через координатора ДН. ДН могут столкнуться со сложными условиями работы и проживания. Каждая команда ДН будет обеспечена переводчиком и водителем.

В качестве представителей МНВ на местах ДН могут получать вопросы от местных СМИ. В то время как глава миссии или назначенный им представитель являются единственными членами МНВ, уполномоченными давать комментарий по поводу избирательного процесса или по существу выводов МНВ, ДН могут в отдельных случаях предоставлять общую информацию о роли наблюдателей.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя целый ряд обязательств по поддержке, защите и пропаганде демократического правления и прав человека. Большинство из этих обязательств, относящихся конкретно к выборам, содержится в Копенгагенском документе (пп. 6-8).³ С тем чтобы помочь государствам-участникам ОБСЕ привести их избирательный процесс в более тесное соответствие с обязательствами ОБСЕ, согласно методологии наблюдения за выборами БДИПЧ, государствам предлагаются авторитетные и конструктивные рекомендации, основанные на достоверных фактах. Информация, предоставляемая ДН в своих отчетах, служит важным элементом в ходе выработки рекомендаций, которые будут содействовать выполнению государствами-участниками своих обязательств.

Данное руководство для ДН дополняет Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ, издание 5-е (2005 г.), доступное на восьми языках.⁴ В этом руководстве рассматривается ряд ситуаций, которые могут возникнуть при работе на местах, начиная от роли ДН в общем процессе наблюдения и заканчивая вопросами административного и материально-технического характера и безопасности.

³ Большинство государств-участников ОБСЕ являются также членами Совета Европы и поэтому обязаны соблюдать Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, большинство государств-участников ОБСЕ ратифицировало Международный пакт о гражданских и политических правах – соглашение ООН о правах человека.

⁴ Албанский, английский, грузинский, румынский, русский, сербский, украинский, французский.

К другим публикациям БДИПЧ,⁵ в которых содержатся подробные указания для участников миссий по наблюдению за выборами, относятся:⁶

- › *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions* [Руководящие указания по анализу СМИ в ходе работы миссий по наблюдению за выборами] (публикация запланирована на 2007 г.);
- › *Руководство по мониторингу участия женщин в выборах* (2005 г.);
- › *Рекомендации по анализу законодательной базы выборов* (2001 г.);
- › *Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе* (2001 г.);
- › *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* [Разрешение споров, связанных с выборами, в регионе ОБСЕ: На пути к созданию стандартной системы мониторинга споров, связанных с выборами] (2000 г.).



В *Руководстве по наблюдению за выборами* представлен всесторонний обзор разработанной БДИПЧ методологии наблюдения за выборами.

⁵ Все эти публикации имеются в наличии на веб-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odhr). Печатные копии можно заказать, прислав запрос по адресу: publications@odhr.pl.

⁶ Другая информация и исследования по этой теме содержатся в документах под названием «International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice» [Международные избирательные стандарты и обязательства. Практическое руководство по проведению демократических выборов: передовая практика] и «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ» (в наличии на www.osce.org/odhr).



1

Краткая информация для ДН



Ульяна Руткевич



Ульяна Руткевич



Холма Руткевич



Ульяна Руткевич

По часовой стрелке, начиная сверху слева: ДН на опросе после наблюдения с основным составом по окончании президентских выборов в Беларуси в марте 2006 г.; Представители политических партий подсчитывают голоса в пункте подсчета голосов в г. Тиране после муниципальных выборов в Албании, февраль 2007 г.; Валерий Широков, Украина (справа), сопровождает переносной ящик для голосования до дома избирателя с ограниченными возможностями в г. Москве во время президентских выборов в России 2004 г.; Предвыборное собрание в г. Риме перед парламентскими выборами в Италии в апреле 2006 г.

В настоящей главе содержится обзор важной для ДН информации. В ней излагаются их основные обязанности, дается объяснение того, к чему им следует быть готовыми по приезду в страну, даются общие указания относительно порядка работы и определяются основные правила поведения, которым они должны будут подчиняться. В последующих главах эти вопросы рассматриваются более подробно и содержится конкретная информация, которая будет служить для ДН ориентиром в работе. В случае если у ДН возникают сомнения или потребность в совете, им следует консультироваться с координатором ДН.

А. Общий обзор обязанностей ДН

Обычно предполагается, что в течение работы МНВ ДН выполняют следующие обязанности:⁷

- › Мониторинг и оценка эффективности и объективности **органов, ответственных за организацию выборов**, в течение предвыборного периода, в день выборов и в дни, непосредственно следующие за выборами, и предоставление соответствующих отчетов;
- › Мониторинг и оценка предвыборной политической атмосферы и всех аспектов **избирательной кампании**, включая соблюдение гражданских и

⁷ См. Контрольный список основных задач в Приложениях А и В. От ДН может потребоваться выполнение ряда других обязанностей, в зависимости от потребностей конкретной МНВ.

политических прав и то, в какой степени избирательный процесс свободен от запугивания, а также предоставление соответствующих отчетов;

- › Мониторинг и оценка **процесса рассмотрения жалоб и апелляций**, связанных с выборами, и предоставление соответствующих отчетов;
- › Мониторинг, оценка и предоставление отчетов по другим относящимся к выборам вопросам, таким как: **участие женщин, вовлечение национальных меньшинств, предоставление** избирателям с ограниченными возможностями доступа к процессу голосования;
- › Подготовка **плана расстановки** на местах для КН, которые будут работать в зоне ответственности (ЗО) ДН;
- › Принятие мер по **материально-техническому обеспечению** размещения КН в своей ЗО;
- › Проведение **брифинга для КН по политическим и избирательным аспектам на региональном уровне и опроса КН после наблюдения**;
- › **Управление людскими, финансовыми и материальными ресурсами** эффективным образом и в соответствии с процедурами и правилами БДИПЧ.

V. Ознакомление и инструктаж

По приезде в страну ДН проведут до отбытия в свою ЗО один-два дня в столице, в штаб-квартире МНВ. За это время они:

- › Познакомятся с членами основного состава и другими ДН;
- › Познакомятся со своим ДН-партнером и ознакомятся с отведенной им ЗО;
- › Ознакомятся с рабочим планом, приоритетами и графиком МНВ;
- › Получат полный инструктаж относительно общего контекста выборов, законодательной базы, избирательной системы, политической обстановки, положения вокруг СМИ, гендерных вопросов и вопросов, связанных с меньшинствами;
- › Получат информационный пакет с дополнительной информацией и справочными документами;
- › Получат инструкции по поводу предоставления отчетов и организационных задач, входящих в круг обязанностей ДН;
- › Получат необходимые технические средства и деньги на операционные расходы;
- › Пройдут инструктаж по вопросам безопасности.

После прохождения инструктажа в столице ДН будут распределены по своим ЗО. Работники в штаб-квартире МНВ забронировать места для временного проживания ДН в соответствующих ЗО и организуют проезд. Конкретные условия различаются в зависимости от МНВ, и ДН будут проинформированы соответственно.

C. Распределение, материально-техническое обеспечение и операционные ресурсы

МНВ предпримет необходимые шаги для получения от правительства принимающей страны документа, подтверждающего **аккредитацию**, для каждого ДН. По возможности ДН получают аккредитацию до того, как они отправятся в свои ЗО. МНВ обычно также обеспечивают ДН **визитными карточками**.

ДН распределяются для работы в командах из двух человек, и каждая команда, как правило, состоит из представителей различных государств-участников ОБСЕ. При наличии возможности в состав команды ДН включается один мужчина и одна женщина. Очевидно, что, для того чтобы эти команды работали эффективно, их участники должны построить профессиональные



Ураде Гумарасетип

Порой наблюдатели в ходе своей работы преодолевают тысячи километров, часто в отдаленных районах. Эта машина отказала на дороге в Квемо Хартли во время муниципальных выборов в Грузии в октябре 2006 г.

рабочие отношения, основанные на взаимной поддержке. О возникающих трудностях следует своевременно сообщать координатору ДН.

В бюджете МНВ не предусмотрены расходы на **офисное помещение** для ДН. ДН должны работать там, где они проживают. Поэтому ДН следует выбирать жилье, которое одновременно может служить офисом для них и их сотрудников, а также местом для проведения встреч. Члены команды ДН часто предпочитают совместно снимать жилье, где есть общее помещение, которое можно использовать в качестве офиса, — это, конечно, остается их личным выбором.

Каждой команде ДН, как правило, выделяются **портативный компьютер и мобильный телефон**. Многие ДН считают более удобным брать с собой свои собственные ноутбуки и мобильные телефоны. Им следует в этом случае позаботиться о том, чтобы застраховать свою аппаратуру, *поскольку МНВ не может возмещать ДН какой-либо ущерб, связанный с порчей или утерей личной оргтехники*.

МНВ найдет **переводчика** и заключит с ним краткосрочный контракт (каждая команда сможет сама решить, продлить ли этот контракт или нанять кого-либо другого). При наблюдении за выборами задействуется широкий диапазон навыков и профессионального опыта, и, хотя языковые навыки полезны и, возможно, важны, ряд наблюдателей не будут в состоянии свободно говорить на языке принимающей страны. Переводчик должен хорошо владеть английским языком, а также обладать навыками межличностных отношений, необходимыми для того, чтобы профессионально представлять ДН на встречах. Переводчик выступает также в качестве местного помощника ДН и, в идеальной ситуации, должен быть хорошо знаком с местностью и общей политической обстановкой. Переводчики должны быть в распоряжении ДН на протяжении всего требуемого периода времени и, в случае необходимости, должны быть готовы работать сверхурочно. Удобно также, если переводчик может переводить документы письменно и обладает навыками работы на компьютере как на английском, так и на родном языке.

Кроме того, МНВ обеспечит каждую команду ДН **водителем**, с которым будет заключен краткосрочный контракт (каждая команда сможет сама решить, продлить ли этот

контракт или нанять кого-либо другого). Предполагается, что водители ДН используют свои собственные автомобили. Поэтому важно оценить не только опыт, надежность и компетентность водителя, но и общее состояние, надежность и характеристики безопасности транспортного средства. ДН должны убедиться, что их водители имеют водительские права и страховку. Вознаграждение, выплачиваемое водителям, включает плату за использование транспортного средства. Расходы водителя на топливо будут также возмещены. Удобно, если водитель немного владеет английским и располагает мобильным телефоном.

Необходимо подчеркнуть, что и переводчик, и водитель должны вести себя нейтральным и объективным образом. Наблюдение за выборами — это деятельность, предполагающая беспристрастность. Конечно, местные сотрудники, нанимаемые по контракту, имеют полное право на собственное мнение, но они не должны активно поддерживать или открыто разделять взгляды какой-либо политической партии или кандидата в то время, когда они участвуют в работе миссии по наблюдению за выборами.

ДН предоставляются **денежные средства** на покрытие операционных расходов. К санкционированным расходам обычно относятся: зарплата переводчика и водителя, канцелярские товары, оплаты за служебное пользование телекоммуникационными услугами, а также иные расходы, заранее утвержденные ответственным за финансовые вопросы в штаб-квартире МНВ.⁸ Каждый ДН самостоятельно оплачивает проживание, питание и дополнительные расходы из средств, выделенных правительством своей страны. МНВ покрывает дополнительные расходы, связанные с поездками внутри страны и проживанием ДН, только если им дано распоряжение посетить промежуточные брифинги в столице или если для посещения отдаленных районов в их ЗО необходимо остаться на ночлег. *Расходы на ночлег должны быть заранее согласованы.*

ДН полезно ознакомиться с контрактами, заключаемыми с их помощниками. ДН несут ответственность за достоверное отражение в отчетности отработанных часов и пробега автомобиля, заявленных переводчиком и водителем, а с другой стороны, за то, чтобы любая сверхурочная работа или непредвиденное время работы были соответствующим образом оплачены.

D. Безопасность

БДИПЧ придает в высшей степени большое значение безопасности своих сотрудников. ДН и их помощникам не следует подвергать себя излишнему риску; они должны избегать ситуаций, в которых они могут оказаться вовлеченными в нарушение общественного порядка или акты насилия. МНВ проинформирует ДН об общей ситуации в области безопасности в стране и о любых конкретных угрозах, которые ей могут быть известны.

Наблюдение за выборами — это гражданская деятельность. Однако наблюдение может проводиться в постконфликтных ситуациях, в зависимости от создания достаточно безопасной обстановки, в которой могут работать наблюдатели и эксперты по выборам, а также может иметь место эффективный избирательный процесс. Значение

⁸ См. подробно управление финансовыми средствами в главе 5.

наблюдения за выборами по существу сводится на нет, если наблюдение проводится при жестких мерах обеспечения безопасности, в том числе под вооруженной охраной.

ДН должны соблюдать те же меры предосторожности, что и у себя в стране или в любой другой стране, за исключением дополнительных мер в потенциально нестабильной или постконфликтной ситуации. Однако им необходимо иметь в виду, что положение в сфере безопасности может измениться, особенно в напряженной предвыборной обстановке, и следовать рекомендациям, выработанным в штаб-квартире МНВ.

Вообще, ДН должны:

- › Немедленно сообщать в штаб-квартиру свою контактную информацию и любые возможные изменения в ней;
- › Непосредственно связываться с координатором ДН как минимум 2 раза в неделю или в соответствии с инструкцией;
- › Быть уверенными, что их коллега по команде знает, где они;
- › Всегда иметь при себе свой паспорт и аккредитационную карточку;
- › Всегда иметь при себе номера сотрудников штаб-квартиры и номера местных служб неотложной помощи, а также знать, где находятся ближайшие больницы и отдел органов правопорядка;
- › Удостовериться, что сотрудники штаб-квартиры информированы о каких-либо имеющихся проблемах со здоровьем в случае возникновения чрезвычайной ситуации;
- › Подготовить маршрут своих поездок в районы, удаленные от своего места проживания, предоставить копию в штаб-квартиру и получить предварительное согласие на все ночлеги;
- › Не демонстрировать каким бы то ни было образом наличие больших сумм денег, пользоваться только услугами официальных обменных пунктов;
- › Проявлять осмотрительность в выборе социально-культурных мероприятий и вести себя профессионально в любое время;
- › Нанести визит вежливости местному начальнику милиции и сообщить ему о присутствии ДН и их общей деятельности, а также о предстоящем приезде КН, — это может оказаться крайне полезным, если впоследствии возникнет необходимость связаться с органами правопорядка.

Дорога — это один из самых больших факторов риска, с которым могут столкнуться ДН. Дорожные условия во многих странах могут быть плохими, в особенности в отдаленных районах. Езда в ночное время требует дополнительной осторожности и может быть нежелательна. ДН обязаны следить за тем, чтобы их водители всегда безопасно управляли транспортным средством и соблюдали местные правила и ограничения скорости. Согласно процедуре ОБСЕ, автомобили должны ездить с включенными фарами, а все водители и пассажиры обязаны всегда пристегивать ремни безопасности. При необходимости должны быть в наличии зимние шины или цепи противоскольжения.

Е. Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ

Все наблюдатели должны соблюдать Кодекс поведения БДИПЧ. Невыполнение этого требования будет иметь следствием отмену аккредитации и возвращение на родину до окончания работы МНВ. Хотя некоторые аспекты Кодекса поведения применимы главным образом к КН, все наблюдатели, включая ДН и членов основного состава, обязаны соблюдать его положения как при исполнении служебных обязанностей, так и в нерабочее время.

Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ

Наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость при исполнении своих обязанностей и ни в коем случае не должны выражать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам или по отношению к 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.

Заключения 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.

Кроме того, в соответствии с политикой ОБСЕ, ДН и всем другим сотрудникам МНВ запрещается заниматься преследованием в какой-либо форме или дискриминацией на каком бы то ни было основании. В зависимости от местных условий МНВ могут также вводить иные правила поведения. ДН должны следить за тем, чтобы ничто в их личном поведении или профессиональной деятельности в принимающей стране не подрывало репутацию МНВ как объективного, независимого, профессионального и беспристрастного предприятия.

Ф. Другие общие указания для ДН

В дополнение к Кодексу поведения существует ряд общих указаний, которые ДН должны выполнять:

- › Отчеты ДН должны включать как положительные обстоятельства, так и нарушения или случаи несоблюдения правил и основываться на изучении представительного диапазона мнений. В случае серьезных нарушений ДН должны внимательно изучить обстоятельства. К отчету ДН должны, при наличии возможности, приложить вещественные доказательства и подкрепляющие данные, свидетельства или копии документов. В своих отчетах ДН следует всегда четко различать, что они наблюдали лично и о чем им было доложено;
- › Если ДН желает внимательно изучить официальные документы, это всегда должно происходить в присутствии уполномоченного лица и после получения разрешения. ДН никогда не должны подписывать официальные документы или заявления;
- › ДН не должны распространять какие-либо листовки, брошюры или другие печатные материалы, не утвержденные главой миссии;
- › Во время работы в МНВ ДН не должны заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью или продолжать какую-либо прежнюю или существующую профессиональную деятельность в принимающей стране;
- › ДН следует советоваться с координатором ДН до принятия любых подарков.



2

Роль ДН в наблюдении за выборами



Ударт Кумарасватири

София Петриашвили (слева) переводит для координатора ДН Моник Нобс на избирательном участке в Гардабани во время муниципальных выборов в Грузии в октябре 2006 г.

Главная роль МНВ заключается в том, чтобы оценить, в какой степени избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов, а также в какой степени соблюдается внутреннее законодательство. Точно так же, как основной состав в штаб-квартире МНВ отслеживает все вопросы, связанные с выборами, ДН наблюдают и оценивают те же аспекты на региональном уровне. В нижеследующих разделах даются общие указания и описываются основные вопросы и институты, которые ДН обычно надлежит оценить в своих ЗО. Дополнительные указания по поводу оценки избирательного процесса в своих ЗО ДН могут найти в Руководстве по наблюдению за выборами.

А. Установление контактов

Эффективность работы ДН будет зависеть от их способности наладить большое число хорошо функционирующих связей сразу после распределения на местах. ДН будут вступать в контакт с местными избирательными комиссиями, представителями местных властей, политическими партиями, кандидатами и их доверенными лицами, представителями СМИ и журналистами, представителями неправительственных организаций, женских объединений и национальных меньшинств. В порядке любезности ДН следует по приезде встретиться с местными высокопоставленными чиновниками, например, мэром или губернатором и проинформировать их о своем присутствии, полномочиях и деятельности; ДН не следует, однако, просить их о помощи в организационных вопросах или принимать любые предложения о содействии. ДН должны встречаться с большим числом собеседников, включая широкий диапазон политических партий. Они никогда не должны ограничивать спектр встреч только правящей партией/коалицией или только оппозицией.

Каждый собеседник, вероятно, будет высказывать субъективную точку зрения на выборы. Чтобы быть в состоянии объективно оценить эти мнения, ДН должны опросить,



Рита Сусмут (слева), глава миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами на ноябрьских выборах 2004 года в Соединенных Штатах, встречается с Маргарет К. Люка, секретарем избирательной комиссии г. Фэрфакс, штат Вирджиния.

насколько позволяет время, как можно большее число заинтересованных групп или экспертов на местах, которые могут высказывать порой взаимоисключающие взгляды и иные представления. Собеседниками могут быть местные эксперты и социально-политические аналитики, представители международных организаций, преподаватели высшей школы и лидеры студенческих организаций, правозащитники, представители профессиональных союзов и трудовых объединений, другие видные общественные деятели.

Некоторые общие рекомендации относительно того, как ДН следует вести переговоры со своими основными собеседниками, изложены в приложениях. Предложенные в приложениях аспекты, требующие изучения, и вопросы служат исходной точкой и ориентиром в отношении существенных моментов, о которых следует вести речь. Возможно, необходимо принять во внимание специфические условия каждой страны и/или региона.

Важную роль играют организации по внутреннему наблюдению за выборами. Большое значение имеет установление хороших рабочих связей с заслуживающими доверия организациями и поддержание регулярных контактов. Независимые организации внутренних наблюдателей могут предоставить массу информации. Важно, однако, помнить, что внутреннее наблюдение за выборами отличается от международного наблюдения; необходимо всегда четко разграничивать МНВ и группы внутренних наблюдателей.

Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами и соответствующие постоянные миссии ОБСЕ на местах (при наличии таковых) действуют согласно отдельным, независимым мандатам, и ДН должны обращать внимание властей на это разграничение. Миссии ОБСЕ на местах могут являться ценным источником знаний, опыта и рекомендаций для миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами. В некоторых странах, где расположены постоянные миссии ОБСЕ, ДН могут сталкиваться с сотрудниками ОБСЕ на местах и должны налаживать с ними хорошие отношения.

В. Органы, ответственные за организацию выборов

Выборы в регионе ОБСЕ чаще всего организуются избирательными комиссиями.⁹ Вообще, избирательные комиссии обладают широкими полномочиями по выполнению и обеспечению соблюдения избирательного законодательства и отвечают за техническую сторону подготовки к выборам. Их эффективность является ключевым элементом в обеспечении соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим

⁹ В ряде государств-участников ОБСЕ ответственность за проведение выборов на центральном уровне может также возлагаться на министерство внутренних дел.

международным стандартам в области демократических выборов. ДН должны поэтому посвящать значительную часть своего времени оценке работы избирательных органов на местном уровне. Дополнительную информацию по поводу оценки эффективности органов, ответственных за организацию выборов, ДН могут найти в Руководстве по наблюдению за выборами.



Урбан Умберасетти

Неразбериха со списками избирателей и удостоверениями личности была очевидна на многих избирательных участках во время парламентских выборов в Албании, 3 июля 2005 г.

Формирование избирательных комиссий в разных странах происходит по-разному. В регионе ОБСЕ избирательные комиссии зачастую имеют иерархическую структуру, состоящую из центральной избирательной комиссии, отвечающей за общую организацию выборов, ряда региональных и/или городских избирательных комиссий и избирательных комиссий на каждом участке для голосования. В состав избирательных комиссий могут входить лица, выдвинутые политическими партиями, или представители ключевых государственных учреждений. Иногда комиссии формируются по многопартийному принципу, а в других случаях они могут состоять из специалистов, не принадлежащих к политическим партиям.

В рамках МНВ, специалист по выборам является основным ответственным лицом, наблюдающим за работой избирательных органов на национальном уровне. ДН в ходе проведения наблюдения будут главным образом работать с региональными и/или городскими избирательными комиссиями — ДН следует установить с ними рабочие отношения. ДН должны как можно чаще присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, чтобы оценить эффективность их технических приготовлений и то, как их члены взаимодействуют и принимают решения и как они разрешают возможные спорные вопросы. Важно также понять, пользуются ли избирательные комиссии доверием политических партий и кандидатов и если нет, то почему. ДН должны также постараться посетить ряд участковых избирательных комиссий и оценить их предвыборную работу.

ДН должны ограничиться наблюдением и не предлагать советы или содействие избирательным органам. ДН могут, однако, поинтересоваться, почему конкретный вопрос разбирается тем или иным образом или почему не соблюдается определенная норма избирательного законодательства. ДН должны осознавать, что ошибки, допускаемые должностными лицами избирательных органов, могут быть результатом неопытности или незнания законов, а не умышленного намерения нарушить целостность избирательного процесса.

Дополнительной задачей ДН во время встреч с избирательными комиссиями является сбор подробной информации об избирательных округах и месторасположении избирательных участков, с тем чтобы эффективно подготовить план размещения КН.

С. Жалобы и апелляции

Эффективное и беспристрастное рассмотрение жалоб и апелляций является основополагающим элементом демократического избирательного процесса. Граждане, кандидаты и политические партии должны иметь право требовать в суде возмещения, если они считают, что их избирательные права нарушены. Более того, наличие возможности для потерпевшей стороны добиваться решения в свою пользу само по себе недостаточно: это решение должно выноситься судом достаточно оперативно, чтобы оно имело значение в контексте выборов, и эффективно приводиться в исполнение. Дополнительную информацию по поводу мониторинга и оценки процесса рассмотрения жалоб и апелляций ДН могут найти в *Руководстве по наблюдению за выборами, Рекомендациях по анализу законодательной базы выборов* и *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* [Разрешение споров, связанных с выборами, в регионе ОБСЕ: На пути к созданию стандартной системы мониторинга споров, связанных с выборами].

Апелляции могут являться элементами противостояния в ходе избирательного процесса. Учитывая их значение, БДИПЧ придерживается политики внимательного отслеживания процесса апелляций. В рамках МНВ, специалист по правовым вопросам является основным ответственным лицом, наблюдающим за рассмотрением жалоб и апелляций на национальном уровне. ДН отслеживают этот процесс на региональном и городском уровнях.

Процедуры рассмотрения жалоб и апелляций в разных странах различны. Зачастую истец должен представить свою апелляцию в избирательную комиссию до того, как он может обратиться в суд. ДН должны стараться оценить, воспринимается ли судебная власть широкими слоями населения как независимая.

В случае подачи апелляций, ДН должны стараться получить **официальные** копии жалоб от истца или от избирательной комиссии, а также выслушать мнение обеих сторон по данному вопросу. Им следует стараться присутствовать на всех заседаниях региональных избирательных комиссий, посвященных заслушиванию жалоб, а также на всех судебных разбирательствах. ДН должны оценить, насколько процесс рассмотрения жалоб представляется честным, беспристрастным и своевременным.

ДН следует помнить, что их роль ограничивается наблюдением. Если какое-либо лицо обращается к ДН с жалобой, они должны постараться собрать все имеющиеся доказательства и сообщить в штаб-квартиру, представляется ли жалоба серьезной и обоснованной. ДН следует, однако, четко дать понять собеседнику, что МНВ не обладает полномочиями принимать решения по жалобам или выступать посредником в его интересах. ДН должны побуждать потерпевшую сторону следовать внутригосударственной судебной процедуре подачи апелляций и держать их в курсе событий. Задача ДН заключается в том, чтобы выяснить, соблюдается ли соответствующая процедура, является ли процесс рассмотрения жалобы беспристрастным и эффективным и каковы мнения кандидатов и политических партий на этот счет. В итоге МНВ должна оценить общий процесс рассмотрения жалоб и апелляций на основании информации, полученной по

стране. Эта оценка будет выработана на основе данных, предоставленных ДН и членами основного состава.

Д. Списки избирателей

Качество списков избирателей является важным фактором в обеспечении в день выборов права голоса избирателям, имеющим это право по закону. Кроме того, тщательно составленные избирательные списки представляют собой гарантию от возможных фальсификаций, таких как множественное голосование и голосование за избирателя, которого нет в живых или который больше не проживает на территории округа. Благодаря тому что избирательные списки содержат информацию о количестве избирателей, имеющих по



Уррун Гунмаркшоттир

Женщина проверяет список избирателей в Квемо Хартли во время муниципальных выборов в Грузии, 5 октября 2006 г.

закону право голоса, они являются отправной точкой для сравнения при предоставлении отчетов о количестве выданных и использованных бюллетеней. Поэтому оценка качества списков избирателей является важной задачей любой МНВ. Хотя обычно МНВ прибывает в страну слишком поздно, чтобы наблюдать за процессом регистрации избирателей, она, тем не менее, может изучить списки и дать общую оценку этого процесса. Дополнительную информацию по поводу оценки процесса регистрации избирателей ДН могут найти в *Руководстве по наблюдению за выборами*.¹⁰

Составление точных списков избирателей является одной из самых сложных задач, стоящих перед органами, ответственными за организацию выборов. Состояние списков редко бывает идеальным. Например, вычеркивание из списков умерших избирателей часто происходит со значительным опозданием. Во многих странах органы, ответственные за организацию выборов, могут быть не в состоянии достаточно быстро корректировать избирательные списки в случае изменения места жительства избирателей. Этот процесс еще более сложен в странах, где военнослужащие, беженцы или неграждане могут иметь право участвовать лишь в отдельных видах выборов, в связи с чем требуется соответствующая корректировка списков в зависимости от типа выборов.

Какова бы ни была национальная процедура составления списков избирателей, необходимым требованием в демократической системе является следующее: каждый избиратель должен регистрироваться либо автоматически, либо при помощи простой и удобной процедуры. Система должна быть прозрачной и предусматривать возможность проверки избирательных списков гражданами, представителями политических партий и другими лицами с целью оценки их правильности. Кроме того, должен существовать простой и широко рекламируемый порядок исправления любых ошибок или упущений в списке.

¹⁰ *Руководство по наблюдению за выборами*. – Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2005 г. – 5-е изд. – с. 46-48. В настоящее время БДИПЧ разрабатывает рекомендации по наблюдению за регистрацией избирателей.

В зависимости от законов страны процесс регистрации избирателей является *активным* или *пассивным*. В активной системе избиратели должны обратиться с заявлением или предпринять другие активные действия, с тем чтобы зарегистрироваться в качестве избирателей. В странах с пассивной системой регистрации избирателей граждане не обязаны принимать какие-либо меры от собственного имени, а списки избирателей составляются на основании регистра населения, которые ведут местные органы власти.

В ряде государств-участников, однако, ведение регистрации населения согласно закону возлагается на региональные отделения государственных учреждений, таких как министерство юстиции. Зачастую в качестве основы используются записи, относящиеся к регистрации лиц, проживающих на территории данного района. Иногда местные власти предпринимают поквартирный обход населения в целях составления избирательных списков. В таком случае было бы полезно, если бы ДН могли оценить критерии занесения в списки. В ряде государств-участников граждане согласно закону обязаны зарегистрироваться в местных органах власти по месту проживания (зачастую в местном отделении милиции), как только они переселились в новый район, и аннулировать свою регистрацию там, откуда они выехали.

Оценка качества регистрации избирателей является, главным образом, обязанностью членов основного состава, и в частности специалиста по выборам, но при этом они будут в большой степени полагаться на данные, собираемые ДН на местах. ДН будут проинформированы о регистрационной системе, действующей в стране. Им будет поручено изучить списки в регионах и на избирательных участках, с тем чтобы определить, тщательно ли соблюдается предписанная процедура регистрации ответственными должностными лицами и имеются ли существенные проблемы, связанные со списками. ДН должны сравнить текущее количество зарегистрированных избирателей с показателями предыдущих выборов. Если выявляются существенные отклонения, им следует запросить информацию о причинах, которые могли лежать в основе подобных колебаний.

Поскольку человеку со стороны самому практически невозможно оценить точность списка имен, важно, чтобы ДН обращались к своим местным контактам, таким как кандидаты, представители политических партий, лидеры гражданских организаций и т.п., с тем чтобы узнать их мнение по поводу качества списков. Жалобы могут звучать анекдотично, например: «Дед моего соседа умер два года назад, но до сих пор числится в списках». Если политическая партия или кто-либо другой высказывают серьезное недовольство качеством списков, ДН следует попросить их представить конкретные подробные доказательства, подтверждающие их заявления.

Один из аспектов процесса составления избирательных списков, который требует особого внимания, — прозрачность процедуры регистрации. В большинстве стран существует требование о том, чтобы списки избирателей вывешивались для всеобщего обозрения. При наличии такого требования ДН следует определить, соблюдается ли это правило. Другой важный аспект, который нужно оценить, касается того, могут ли лица, желающие внести исправления в списки, сделать это и могут ли соответствующие решения быть обжалованы.

Любой признак того, что при составлении списков для определенных избирателей или групп избирателей систематически создаются препятствия или запреты, серьезным образом ставит под угрозу соблюдение принципа всеобщего избирательного права. Эта ситуация еще более усугубляется, если создается впечатление, что имеется преднамеренный план, направленный на нарушение права отдельных граждан или конкретных групп населения на участие в выборах. В этой связи особое внимание следует уделять вовлечению национальных меньшинств, таких как народность рома, в том числе посредством кампаний по просвещению избирателей. Могут также возникнуть проблемы вокруг регистрации женщин, перемещенных лиц, военных, заключенных и госпитализированных. Там, где выявляются подобные обстоятельства, ДН должны определить, какие меры принимаются с целью преодоления барьеров, затрудняющих участие в выборах отдельных сегментов общества, и существует ли какое-либо подтверждение того, что эти меры приносят положительные результаты.

Е. Регистрация кандидатов

Право граждан выставлять свою кандидатуру на выборах является основополагающим элементом демократического избирательного процесса. В связи с этим одна из задач МНВ заключается в определении того, является ли процесс регистрации партий и кандидатов открытым, прозрачным, свободным от дискриминации и беспристрастным. Во многих случаях кандидаты и партии регистрируются на национальном уровне. В этой ситуации основной состав берет на себя главную ответственность за оценку этого процесса. В других случаях, однако, кандидаты могут утверждаться на региональном или местном уровне, и тогда за оценку процесса будет отвечать ДН. Хотя МНВ не всегда начинает свою работу в стране до завершения процесса регистрации кандидатов, важно, тем не менее, оценить этот процесс и изучить отношение к нему кандидатов и политических партий. В ходе первого брифинга для ДН члены основного состава предоставят информацию о процессе регистрации и конкурентах на выборах и дадут указания ДН относительно конкретных вопросов, на которые следует обратить внимание. Указания по поводу наблюдения за регистрацией кандидатов и политических партий ДН могут также найти в *Руководстве по наблюдению за выборами*.¹¹

Будущие кандидаты должны подать заявление на регистрацию, которое может принимать различные формы, включая подписанные документы, списки поддерживающих их кандидатуру избирателей, денежные залоговые и/или ряд финансовых и иных деклараций. Условия регистрации должны быть четкими и предсказуемыми и не должны содержать потенциально дискриминационных требований, таких как непомерно высокие денежные залоговые или несоразмерно большое количество подписей на заявлении о выдвижении кандидата по сравнению со средней зарплатой или размерами электората.

Важно определить, протекает ли процесс регистрации должным образом и имеет ли место равное обращение со всеми политическими действующими лицами при рассмотрении их заявлений и документов. Как правило, кандидатуры не должны отклоняться по причине технических несоответствий в документах. Вместо этого кандидатам

¹¹ Там же, с. 44-45.

должно быть официально сообщено о любых ошибках или упущениях и предоставлена возможность исправить недочеты.

К обоснованным ограничениям на выставление кандидатуры можно отнести: достижение минимального возраста для некоторых должностей или определенный срок проживания в стране до выборов. Государственным служащим может быть запрещено выставлять свою кандидатуру, пока они не подали в отставку со своего поста, с целью предотвращения возможного злоупотребления служебным положением и обеспечения разделения властей.

ДН должны встретиться с избирательными комиссиями и представителями политических партий на региональном уровне, чтобы узнать, какие кандидаты и/или партии включены в список официально зарегистрированных, и собрать информацию о любых кандидатах, которым отказано в регистрации. Если кандидатам отказано в регистрации, ДН должны выяснить, почему. Было бы уместно встретиться с ними и выслушать их мнение о процессе. Если кто-то из кандидатов в ЗО команды ДН подает официальную жалобу или апелляцию по поводу процесса регистрации, ДН должны внимательно следить за рассмотрением жалобы, уделяя особое внимание непоследовательному или избирательному применению правовых норм или любым признакам политической мотивации отказа в регистрации.

Ф. Избирательная кампания

Ключевым элементом работы ДН является наблюдение за предвыборной кампанией и составление соответствующих отчетов. Наряду со встречами с представителями политических партий и кандидатами, а также наблюдением за ходом кампании, ДН должны



Митинг сторонников независимости в г. Подгорице, 18 мая 2006 г. Последний митинг перед референдумом 21 мая в Республике Черногории.

оценить общую политическую обстановку, в которой разворачивается кампания, отмечая качество и атмосферу кампании и докладывая о любых насильственных действиях, носящих политический характер. Дополнительные рекомендации по поводу наблюдения за избирательной кампанией ДН могут найти в *Руководстве по наблюдению за выборами*.¹²

Уважение гражданских и политических прав имеет основополагающее значение для демократического характера предвыборной кампании. Все участники должны

иметь возможность осуществлять право на свободу собраний, объединений и выражения мнений. Они должны, таким образом, иметь возможность свободно высказывать свои предвыборные послания и встречаться с избирателями, свободными от запугивания или других преград. Степень, в которой в течение избирательной кампании обес-

¹² Там же, с. 51-53.

печиваются равные условия для всех участников, является надежным индикатором для оценки избирательного процесса в целом.

ДН должны всегда встречаться с **лидирующими кандидатами** и представителями **ведущих партий** в своей ЗО, а также с как можно большим числом других партий и кандидатов. На этих встречах ДН должны давать разъяснения по поводу своей роли в качестве наблюдателей за выборами и мандата МНВ. ДН должны стремиться узнать мнение кандидатов об избирательных органах и о кампании, а также собрать информацию о любых жалобах или трудностях, с которыми они сталкиваются. Кроме того, ДН должны стараться охватить такие вопросы, как платформы партий, стратегия кампании, база поддержки среди населения, с тем чтобы достичь более полного понимания избирательного процесса в конкретном контексте. Предлагаемые аспекты для изучения даны в Приложении Е.

Наряду со встречами с кандидатами и представителями политических партий, ДН должны отслеживать и **посещать** столько **предвыборных мероприятий**, сколько практически возможно. Они должны выяснить, сталкивались ли партии с какими бы то ни было препятствиями при попытках организовать и провести предвыборные митинги. В большинстве стран партии и кандидаты должны подать заявку в местные органы власти с целью планирования своих предвыборных митингов и встреч с избирателями. Это требование обычно связано с ответственностью государственных органов за поддержание общественного порядка. В этом контексте, однако, общее правило должно быть таково, что партиям и кандидатам предоставляется широкая свобода в отношении выбора места и времени проведения предвыборных мероприятий. Любой отказ должен быть хорошо обоснован и вызван серьезными и очевидными причинами. ДН должны быть в курсе любых необоснованных ограничений, налагаемых на проведение политических собраний, или любой предрасположенности, проявляющейся в выдаче разрешений на проведение мероприятий для одних партий и отказе для других. Если партиям или кандидатам отказывают в доступе к местам проведения собраний, ДН должны выяснить причины и определить, был ли отказ обоснованным или нет. При посещении политических митингов ДН должны оценить, действуют ли службы безопасности соответствующим образом и, в случае применения силы, соразмерны ли их действия ситуации.¹³ Они должны также обращать внимание на то, используют ли выступающие на митинге подстрекательские выражения. ДН должны всегда сохранять корректное расстояние от центра событий во избежание ошибочного ассоциирования с мероприятием или его организаторами.

Любые **проявления насилия, связанные с избирательной кампанией**, представляют особый интерес для МНВ. Согласно стандартной позиции МНВ, в демократическом избирательном процессе нет места насилию и любые его проявления подлежат осуждению. ДН должны немедленно, по телефону, докладывать в штаб-квартиру МНВ о любых случаях насилия, связанных с избирательной кампанией. В такой ситуации самое первое, о чем ДН должны побеспокоиться, — это их личная безопасность и безопасность их водителя и переводчика. ДН не должны подвергать себя какому бы то ни было риску или оставаться в местах, где их безопасность может быть под угрозой. После

¹³ См. *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*. — Варшава: ОБСЕ/БДИПЧ, 2007 г. — Ч. II.

того как опасность миновала, важно, однако, собрать как можно больше информации об инциденте и понять, кто несет за него ответственность. ДН должны побеседовать с представителями милиции, политических партий и участниками событий, чтобы постараться составить четкую и всестороннюю картину происшедшего.

Еще одним важным для демократических выборов аспектом является отсутствие **запугивания**. ДН должны проявлять бдительность и докладывать о любых признаках неправомерного давления на кандидатов, партии или избирателей. В наиболее экстремальных ситуациях запугивание может выражаться в насилии, арестах, содержании под стражей или закрытии средств массовой информации. Иные формы запугивания менее очевидны и, возможно, трудно доказуемы. Например, лица или средства массовой информации, поддерживающие определенные партии или кандидатов, могут неожиданно подвергнуться налоговой проверке в период кампании. Владелец магазинов могут угрозами заставить не вывешивать плакаты конкретной партии или кандидата. Частным лицам могут угрожать увольнением с работы или исключением из университета за поддержку определенных партий или кандидатов. ДН должны исследовать любые заслуживающие доверия сообщения о запугивании, так как это имеет прямое отношение к тому, соответствуют ли выборы обязательствам ОБСЕ. Информация должна передаваться в штаб-квартиру миссии, которая определит, являются ли данные инциденты частью модели запугивания, применяемой по всей стране, или лишь единичными эпизодами.

Следующей возможной тенденцией в кампании, на которую следует обратить внимание, является **использование государственных ресурсов** для поддержки отдельного кандидата или партии. Законы, регулирующие использование государственных ресурсов и ведение избирательной кампании должностными лицами, отличаются в разных странах. Почти во всех странах лица, занимающие какую-либо должность в ходе кампании, смогут извлечь определенное преимущество из своего положения, хотя бы благодаря известности имени, освещению в СМИ их служебных обязанностей и публичному признанию, которое сопутствует занимающим высокие посты.

МНВ должна тщательно определить, выходит ли использование этих преимуществ за рамки закона или не подрываются ли тем самым основные принципы равенства. ДН должны докладывать, если происходит злоупотребление неотъемлемыми преимуществами занимающего государственную должность лица. Примерами такого злоупотребления могут служить использование служебного помещения в качестве штаб-квартиры партии, использование служебных транспортных средств или другого госимущества в предвыборных целях, вывешивание только плакатов кандидатов, ныне находящихся у власти, на или в общественных зданиях, первоочередной доступ к принадлежащим государству местам проведения предвыборных мероприятий, предрасположенность общественных средств массовой информации к ныне действующему кандидату, применение давления на госслужащих с целью получения поддержки правящей партии или требование, чтобы госслужащие, студенты или школьники присутствовали на предвыборных митингах.

Еще одним аспектом, за которым наблюдает МНВ, является **финансирование предвыборной кампании**. Вообще, оценкой вопросов, связанных с финансированием

кампании, занимается основной состав, а не ДН. Однако ДН должны быть осведомлены о правилах в области финансирования кампании и связанных с ней расходов. Они должны наблюдать за тем, выполняются ли правила и обеспечивается ли их соблюдение с целью создания равных возможностей, а также за тем, как ограничения, налагаемые на финансирование кампании и связанные с ней расходы, влияют на кандидатов и ход кампании. Например, если предел расходов очень низок, это может привести к лишению кандидатов возможности донести до избирателей свои идеи. Если государство выделяет кандидатам деньги на проведение кампании, любая задержка в выплате может иметь огромное влияние на ход кампании некоторых кандидатов. ДН должны также быть внимательны к любым показателям того, что кандидаты, возможно, тратят намного больше средств, чем разрешено законом, не соблюдают требования по обнародованию источников финансирования или используют денежные средства для задачи неуместных подарков избирателям. Вообще, финансирование кампании с трудом поддается наблюдению, поскольку опубликование источников, если оно потребуется, происходит только после выборов и может быть сложно определить, сколько средств затрачено на кампанию.

ДН следует уделять особое внимание любым возможным нарушениям основных гражданских и политических прав под предлогом предотвращения преждевременной агитации. Хотя важно гарантировать, чтобы все соперники на выборах могли начать свою официальную предвыборную кампанию в одни и те же сроки, это не означает, что право потенциальных кандидатов на свободу перемещения и выражения мнений должно нарушаться до официального начала избирательной кампании. Этот момент особенно важен в обстановке, характеризующейся чрезвычайно большими преимуществами, которыми пользуются находящиеся у власти кандидаты и/или партии.

Г. Средства массовой информации

Мониторинг средств массовой информации стандартно осуществляется миссией БДИПЧ по наблюдению за выборами в соответствии с задачей, поставленной в Документе Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года. В рамках МНВ, специалист по СМИ является основным ответственным лицом, осуществляющим мониторинг национального телевидения и крупнейших национальных газет. ДН могут получить задание записывать местные выпуски новостей для специалиста по СМИ и вообще следить за освещением выборов в региональных средствах массовой информации. Дополнительные рекомендации по поводу наблюдения за освещением избирательной кампании в СМИ ДН могут найти в *Руководстве по наблюдению за выборами*,¹⁴ а также в *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions* [Руководящие указания по анализу СМИ в ходе работы миссий по наблюдению за выборами].

ДН должны встретиться с представителями региональных и местных средств массовой информации для выяснения их точки зрения на кампанию и на роль СМИ в выборах. ДН должны отдавать себе отчет, что государственные и частные средства массовой информации, вероятно, будут стоять на различных позициях. На государственные или общественные СМИ возлагается особая ответственность за сбалансированное и бес-

¹⁴ Цит. соч., примечание 10, с. 54-55.



Катерина Кржеска (на переднем плане) смотрит телевизионную передачу во время парламентских выборов в Бывшей югославской Республике Македонии в июле 2006 г. Специалисты по мониторингу СМИ смотрят все передачи, связанные с выборами, фиксируют их продолжительность и оценивают тон сообщений.

пристрастное освещение избирательной кампании. Частные СМИ должны обеспечивать ответственное освещение и равное обращение, но, если это не запрещено национальным законодательством, они зачастую связаны с определенным кандидатом или партией или поддерживают их.

Помимо встреч с представителями СМИ, ДН должны расспрашивать конкурентов на выборах о предоставляемом им доступе к средствам массовой информации и об их мнении по поводу тона и сбалансированности выпусков новостей и передовых статей. Не следует, однако,

забывать, что трудно найти кандидата, который удовлетворен сообщениями о себе в СМИ. Полезно также попытаться выяснить, из каких источников избиратели черпают информацию и имеют ли какие-либо из сообщений государственных СМИ положительное влияние на просвещение избирателей и на повышение избирательной активности. При необходимости ДН должны будут также наблюдать за соблюдением положения, требующего прекращения агитации перед днем выборов.

Н. Гендерные вопросы

При извлечении выводов о степени соответствия выборов международным стандартам МНВ должна полностью принимать во внимание то, как процесс выборов затрагивает и женщин, и мужчин. Гендерные вопросы пронизывают все аспекты выборов и, следовательно, являются неотъемлемой частью работы МНВ. В *Руководстве по мониторингу участия женщин в выборах* содержится подробная информация и рекомендации по оценке гендерных проблем в избирательном процессе.

Работа МНВ охватывает рассмотрение участия женщин в качестве избирателей, кандидатов и избранных представителей; наличия женщин на руководящих ролях в государственных учреждениях, избирательных комиссиях и политических партиях; влияния законодательной базы и структур СМИ как на женщин, так и на мужчин. Целью мониторинга гендерных вопросов является сбор информации и оценка того, насколько законы и практика соответствуют международным стандартам.

Благодаря работе ДН МНВ получает информацию о роли женщин в избирательном процессе в масштабах всей страны. Каждая встреча с должностными лицами, представителями политических партий, СМИ или НПО дает возможность получить представление о правах женщин, каких-либо помехах для их равноправного участия в общественной жизни и преобразованиях, которые могут помочь преодолеть существующую дискриминацию. ДН должны включать эту информацию в свои регулярные отчеты, предоставляемые в штаб-квартиру МНВ.

I. Национальные меньшинства

Как и в случае гендерных вопросов, каждая МНВ должна принимать во внимание то, как процесс выборов затрагивает национальные меньшинства и каким образом осуществляется содействие их представительству и участию в выборах. В *Рекомендациях, способствующих участию национальных меньшинств в избирательном процессе*, содержится дополнительная информация по наблюдению за участием национальных меньшинств в избирательном процессе.

В своей работе ДН должны сосредотачивать внимание на национальных меньшинствах, если есть такая необходимость, и оценивать их участие в избирательном процессе и их вовлечение в качестве членов избирательных комиссий, кандидатов и избирателей. Каждая встреча дает возможность оценить положение национальных меньшинств, и ДН должны включать эту информацию в свои отчеты. Вообще, анализом информации по национальным меньшинствам занимается специалист по политическим вопросам. Однако в состав некоторых МНВ будет входить специалист по вопросам национальных меньшинств, если это оправдывается местными потребностями. Кроме того, БДИПЧ часто сотрудничает с Управлением Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.



3

Отчеты



Уголь (интерактив)
Специалист по вопросам статистики Ханс Схмеейтс, Нидерланды (сверху в центре), и сотрудники сортируют сотни отчетов наблюдателей в ходе президентских выборов в Беларуси, март 2006 г.

Тщательное и своевременное составление отчетов имеет первостепенное значение для успеха МНВ. ДН отвечают за регулярное предоставление в штаб-квартиру МНВ отчетов о своей деятельности и выводах, в соответствии с указаниями, полученными в ходе вводного брифинга. ДН должны всегда представлять свои выводы координатору ДН, который проанализирует их и передаст информацию главе миссии. Выводы отдельных команд ДН вместе с выводами членов основного состава являются основой для составления предназначенных для широкой публики отчетов МНВ, к которым относятся промежуточные отчеты, заявление о предварительных выводах и итоговый отчет.

Глава миссии представляет исчерпывающие промежуточные отчеты в БДИПЧ в Варшаве. Обычно в ходе работы МНВ публикуются два-три таких отчета, которые рассылаются государствам-участникам. Предельный срок поступления докладов от ДН для включения в публичные отчеты определяется таким образом, чтобы содержащаяся в них информация могла быть использована при составлении общего отчета МНВ.

Доступные общественности отчеты МНВ широко публикуются и изучаются в принимающей стране и за ее пределами. Государственные чиновники, организаторы выборов, представители политических партий и гражданского общества и другие заинтересованные лица зачастую читают каждый издаваемый МНВ отчет. Поэтому **совершенно необходимо, чтобы отчеты МНВ были достоверными**. Любые возможные неточности, даже единичные, бросают тень на репутацию МНВ.

Необходимо подчеркнуть, что выводы отдельных ДН способствуют созданию более широкой картины избирательного процесса, которая отражает национальные тенденции, основанные на коллективных **выводах ДН**. Выводы отдельных ДН могут отражать тенденции или представлять собой исключения. Поэтому выводы отдельных команд ДН публикуются только в более широком контексте, через их включение в доступные общественности отчеты МНВ.

Таким образом, на ДН возлагается ответственность за тщательную проверку фактов до предоставления докладов в штаб-квартиру миссии. Представляя свои выводы, ДН должны уточнить, удостоверились ли они в точности содержащейся в них информации, в особенности если информация основана на слухах или получена из непроверенных либо предположительно необъективных источников. В случае возникновения сомнений или потребности в совете ДН следует обращаться к координатору ДН.

В дополнение к регулярным отчетам ДН должны будут принять участие в совещании ДН в штаб-квартире МНВ по крайней мере один раз до дня выборов в целях обмена информацией о своих выводах.

ДН получают диск с шаблонами отчетов, для того чтобы выводы команд ДН оформлялись унифицированным образом. Отчеты следует посылать по электронной почте, за исключением случаев, когда этот вид связи не доступен. Доклады могут представлять собой:¹⁵

Еженедельный отчет. ДН должны будут рассказать о своей деятельности за неделю и сделать выводы. Координатор ДН сообщит им, когда эти доклады должны поступать в штаб-квартиру миссии. Еженедельные отчеты позволяют членам основного состава легко извлекать информацию, с тем чтобы включать данные, полученные от ДН, в доступные общественности отчеты МНВ. Выводы ДН должны касаться существа ключевых вопросов, находящихся в центре наблюдения за выборами и описанных в главе 2 настоящего руководства. Выводы не должны сводиться к перечню контактов или действий. Вообще, отчеты должны быть краткими, но ДН следует проявлять здравый смысл. Если они полагают, что информация представляет особую важность, они должны детально изложить данный вопрос и приложить документацию. Выводы и комментарии, насколько это возможно, следует излагать по пунктам. В отчетах важно проводить разграничение между предполагаемыми и подтвержденными инцидентами, событиями, о которых ДН доложено, и событиями, которые они наблюдали лично. Помимо вопросов по существу наблюдения, в еженедельных отчетах предусмотрено место для информации о ходе подготовки к размещению КН.

Оперативный отчет. О любых чрезвычайных или особенно важных событиях или обстоятельствах необходимо немедленно докладывать в штаб-квартиру миссии. **Во всех случаях применения насилия или препятствования работе ДН следует немедленно докладывать по телефону, а затем в форме оперативного отчета.** К другим темам оперативного отчета можно отнести серьезные заявления о нарушении закона или избирательных прав, случаи запугивания, снятие кандидатов, судебные или административные решения, имеющие значение для избирательного процесса, необычные или сомнительные решения избирательных комиссий или особенно достойные внимания предвыборные митинги. Оперативные отчеты должны быть краткими и обычно ограничиваться одной страницей.

Досье. Некоторые МНВ заводят досье для отслеживания конкретных жалоб или исков. Для сбора материалов досье может требоваться большое количество времени, но составление и анализ таких досье может предоставить важную информацию о том,

¹⁵ Примеры образцов и бланков можно найти в Приложениях I, J, K и L.

насколько эффективно разрешаются конкретные проблемы, связанные с выборами, и существуют ли общенациональные тенденции к возникновению определенных проблем, на которые следует обратить внимание. МНВ может создавать базу данных в целях облегчения анализа досье.

При получении соответствующих инструкций от членов основного состава ДН должны подготовить и представить досье по конкретным жалобам, связанным с выборами, которые они получают от кандидатов, представителей партий или других лиц. При разговоре с потерпевшей стороной, ДН должны напоминать собеседнику, что МНВ не может выступать посредником или разрешать проблему за него. Им необходимо выяснить, попытался ли высказывающий жалобу следовать нормальной процедуре подачи апелляций, включая избирательные комиссии и/или суд, и получить копии соответствующих документов. Если потерпевший не использовал средства защиты своих прав через механизмы подачи апелляций, предусмотренные законом, ДН должны подтолкнуть его к этому. Вообще, следует уважать право потерпевшей стороны на конфиденциальность, за исключением случаев, когда она отказывается от этого права. Хотя большую часть необходимой информации по делу должны предоставить потерпевшие, включая имена, принадлежность, письменную документацию и другие доказательства, важно постараться выслушать все стороны, чтобы составить целостное представление. По мере возможности ДН должны оценить, подлинна ли жалоба или подтасована, а также основана ли она на незнании прав и законов или имеет политическую подоплеку.

Итоговый отчет. До отъезда из регионов ДН должны предоставить итоговый отчет, в котором резюмируются их основные выводы по соответствующей ЗО. Содержащаяся в нем информация будет оценена с точки зрения возможного включения в итоговый отчет МНВ. Итоговый отчет ДН должен также включать любые имеющиеся рекомендации по улучшению избирательного процесса или совершенствованию работы МНВ БДИПЧ в целом. При необходимости координатор ДН даст рекомендации по составлению итоговых докладов ДН.



4

Подготовка к размещению и координация краткосрочных наблюдателей



Уорр Бундсдоттер

Краткосрочные наблюдатели Кристин Мёкель, Германия (в центре), и Артурас Валионис, Литва (справа), наблюдают за досрочным голосованием в г. Скопье во время парламентских выборов в Бывшей югославской Республике Македонии в июле 2006 г.

По мере приближения дня выборов внимание МНВ все больше концентрируется на подготовке к прибытию КН. На ДН, как и на членов основного состава, возлагаются важные обязанности по отношению к КН. Несмотря на то что эти обязанности могут казаться обременительными, не следует забывать, что отчеты КН — один из ключевых элементов оценки, выносимой МНВ. То, насколько эффективно МНВ осуществляет размещение и руководство КН, будет иметь большое значение для успеха наблюдения.

Подробные объяснения по поводу общих вопросов, связанных с прибытием КН, будут даны на совещаниях ДН в столице и в информации, поступающей от координатора ДН. ДН узнают, за какое количество КН они будут отвечать, подробности размещения, и требуются ли какие-либо особые приготовления в регионах. Важно помнить, что количество команд КН, а также план их распределения могут измениться вплоть до последнего момента. Поэтому от ДН на местах, как и от членов основного состава, требуется высокая степень гибкости и способность предусматривать непредвиденные обстоятельства.

По существу, члены основного состава организуют приезд и размещение КН в столице, их инструктаж относительно выборов, получение аккредитации, распределение по регионам и возвращение назад. **ДН отвечают за все организационные вопросы, связанные с пребыванием КН в их ЗО**, включая план распределения в регионе, проживание, переводчиков и водителей, региональный брифинг и опрос после окончания наблюдения, организацию отчетов КН и тесную координацию с КН во время их работы на местах. ДН в столице будут нести большую часть этих обязанностей по отношению к КН, размещаемым в столице. Подготовка к приезду КН — одна из основных текущих задач всех ДН.

А. Обязанности членов основного состава

Члены основного состава возьмут на себя предварительную организацию пребывания КН и, по согласованию с ДН, разработают план их распределения по стране с указанием количества КН, направляемых в зону ответственности каждой команды ДН. Члены основного состава разобьют КН на группы по два представителя от разных государств-участников ОБСЕ в каждой, и, насколько это возможно, каждая команда будет состоять из одного мужчины и одной женщины. План размещения КН по стране будет зависеть от различных факторов, в том числе от количества КН, направленных государствами-



Наблюдатели от БДИПЧ всегда обозначают свои автомобили графическим знаком БДИПЧ, будь то в городе или в сельской местности, как в белорусской глубинке во время парламентских выборов в октябре 2004 г.

участниками ОБСЕ, территориального распределения населения и числа избирательных участков в каждой зоне ответственности, а также таких обстоятельств, как сосредоточение национальных меньшинств или наличие повышенной политической напряженности или недостатков в определенной местности. Необходимо также учесть расстояния, степень доступности, наличие средств связи, погодные условия и рельеф.

Члены основного состава занимаются организацией прибытия КН в страну, про-

езда и проживания в столице до их размещения по ЗО и по их возвращении для отъезда на родину после наблюдения в день выборов. Проезд в зоны ответственности и обратно также организует основной состав. Кроме того, члены основного состава получают официальную аккредитацию для всех КН от соответствующих национальных органов и обеспечивают распределение аккредитационных удостоверений среди КН до их размещения в регионах. В зависимости от обстоятельств каждая команда КН получит в свое распоряжение средства связи, рации или, чаще всего, мобильные телефоны.

Члены основного состава обеспечивают полный инструктаж КН в столице до их размещения в регионах. Акцент в ходе инструктажа делается на конкретные обязанности КН в день выборов. На брифинге для КН будут также освещаться методология БДИПЧ по наблюдению за выборами и кодекс поведения наблюдателей, а также процедуры голосования и подсчета голосов, политический контекст, избирательная система, предвыборный период, СМИ, положение меньшинств и женщин в избирательном процессе, безопасность и организационные моменты. Каждый КН получит информационный пакет и указания по заполнению отчетных бланков наблюдения, которые наблюдатели должны будут заполнить в ходе голосования и подсчета голосов в день выборов и вернуть в штаб-квартиру МНВ для обработки.

В. Обязанности ДН: разработка плана распределения по региону

После того как КН прибывают в регионы, где они будут наблюдать за процедурами, имеющими место в день выборов, ответственность за них переходит на соответствующие команды ДН, которые осуществляют непосредственное руководство их работой. Чтобы

их прибытие и распределение прошло без сбоев, ДН должны провести серьезную подготовительную работу. Одна из важных задач ДН в отношении КН — участие в разработке плана распределения по региону.

Как указано выше, члены основного состава разработают план размещения КН по стране и проинформируют ДН как можно раньше о количестве команд КН, направляемых в их зону ответственности. ДН должны будут участвовать в этом процессе, предоставляя важную информацию координатору ДН и ответственному за материально-техническое обеспечение, а также высказывая свое мнение об идеальном количестве КН, необходимых для эффективного охвата их зоны ответственности. ДН следует, однако, иметь в виду, что основному составу в своей работе приходится учитывать множество различных ограничивающих факторов и требований. Поэтому ДН могут получить в свое распоряжение большее или меньшее количество команд КН, нежели они сочли бы идеальным.

Команды КН от БДИПЧ почти всегда мобильны, так как они передвигаются от одного избирательного участка к другому, а не привязываются к одному участку на протяжении всего дня выборов. Поэтому, согласно плану распределения по региону, каждой команде КН должно поручаться наблюдение за выборами на определенной группе избирательных участков. При разработке плана необходимо обеспечить как можно более эффективное наблюдение за голосованием и подсчетом голосов в ЗО, охват выборки избирательных участков, соответствующее внимание со стороны КН любым специфическим сферам или вызывающим озабоченность вопросам, а также предотвратить взаимное дублирование ими своей работы. ДН будут знать лучше других специфические проблемы и обстоятельства, характерные для их ЗО. Каждый план распределения КН по региону должен разрабатываться так, чтобы наилучшим образом использовать направленных в данный регион КН и обеспечить охват широкой выборки избирательных участков. План распределения должен быть готов задолго до приезда КН.

При составлении планов распределения по региону ДН должны принять во внимание следующие критерии:

- 】 Городские центры;
- 】 «Горячие точки», возникновению которых способствуют возможная предвыборная напряженность на местах, процедурные недостатки, постконфликтные ситуации, проблемы с регистрацией избирателей и т.п.;
- 】 Зоны, вызывающие особый интерес, например, зоны проживания меньшинств;
- 】 Особые избирательные участки, например, военные базы, тюрьмы, больницы и т.д.;¹⁶
- 】 Соблюдение баланса между городскими и сельскими районами;
- 】 Соображения, связанные с безопасностью и материально-техническим обеспечением, такие как невозможность наблюдения в некоторых районах в связи с угрозой безопасности, отсутствием транспорта или плохими дорожными условиями;
- 】 Расчет расстояния и времени.

¹⁶ Права наблюдателей в этих случаях обычно определяются национальным законодательством. В штаб-квартире миссии ДН будет предоставлена информация относительно возможного доступа к этим местам.



Николя Качоровски, Франция, делает записи на избирательном участке в г. Душанбе в ходе президентских выборов в Таджикистане, 6 ноября 2006 г.

Чтобы максимально использовать возможности каждой команды КН, ДН должны составить план своего региона, разделить его на зоны ответственности КН и приписать к каждой зоне команду КН, с тем чтобы избежать дублирования. По возможности каждой команде КН должна быть поручена конкретная группа избирательных участков. Это имеет особенно важное значение в городских районах в целях предупреждения наложений между командами КН. Хотя КН обычно посещают

10-15 участков за время голосования, проводя на каждом около 30 минут, им может отводиться намного большее количество участков, причем подразумевается, что они не смогут охватить их все. За исключением особых обстоятельств, каждая команда КН самостоятельно определяет порядок посещения порученных им избирательных участков и то, на каком участке наблюдать за подсчетом голосов. Благодаря этой системе КН появляются на избирательном участке в произвольный момент. Из практических соображений, однако, рекомендуется, чтобы КН планировали свой маршрут таким образом, чтобы доехать до самого дальнего пункта назначения около полудня и, описав круг, вернуться ближе к своему месту базирования к тому времени, когда наступит пора наблюдать за процедурой закрытия участков и подсчета голосов.

КН должны наблюдать за всеми процедурами, имеющими место в день голосования. Хотя голосование длится обычно 11-12 часов, рабочий день КН намного дольше. В идеальной ситуации КН должны наблюдать за: (1) открытием избирательного участка; (2) голосованием на 10 избирательных участках в течение 30 минут, включая возможные повторные посещения одного и того же участка, если это необходимо; (3) прекращением процедуры голосования, подсчетом голосов и регистрацией результатов на одном избирательном участке. Зачастую КН поручается сопровождать материалы с избирательного участка до вышестоящей избирательной комиссии и наблюдать за дальнейшими процедурами.

Таким образом, необходимо, чтобы 30 каждой команды КН была приемлемой и подавалась охвату. При распределении КН ДН должны принимать во внимание такие моменты, как наличие подходящих мест для проживания, расстояния, которые нужно проехать, время в пути, а также погодные и дорожные условия. Когда команды КН направляются за пределы регионального центра, необходимо принять специальные меры по облегчению связи в целях обеспечения безопасности и пересылки отчетных бланков наблюдения. Нужно помнить, что иногда возникающие в последний момент обстоятельства требуют перераспределения КН и что могут иметь место как запоздалые пополнения, так и случаи неявки. ДН должны проявлять гибкость и иметь запасные планы на непредвиденный случай.

Безопасность наблюдателей — главный приоритет и всегда должна со всей серьезностью приниматься во внимание при составлении плана распределения. Ответственные

за безопасность и за материально-техническое обеспечение проинформируют ДН, в случае если определенные районы страны закрыты или частично закрыты для наблюдателей. Кроме того, ответственный за безопасность будет заинтересован в получении данных от ДН о любых обстоятельствах в их регионе, которые требуют специального внимания или исследования. ДН должны обсудить вопросы безопасности с местными органами власти и международными организациями, находящимися в их ЗО.

С. Обязанности ДН: проведение брифингов для КН

Другой важной обязанностью ДН является проведение инструктажа для КН с учетом региональной специфики. Данные брифинги могут организовываться в столице после общего брифинга для КН или после их прибытия в регионы. Региональные брифинги для КН могут быть краткими, в зависимости от того, насколько значительно условия в регионе отличаются от представленной на общем брифинге для КН ситуации по стране в целом.

На региональном брифинге должны обсуждаться подробности, относящиеся к ЗО ДН, в том числе:

- 】 Характер предвыборной кампании;
- 】 Степень готовности местных должностных лиц;
- 】 Демографическая структура и участие национальных меньшинств и женщин в общественной жизни;
- 】 Любые вызывающие озабоченность местные особенности, связанные с днем выборов;
- 】 Активность групп внутренних наблюдателей в ЗО;
- 】 Материально-техническое обеспечение и организация отсылки отчетных бланков в штаб-квартиру и возвращения КН в столицу;
- 】 Любые советы или указания, связанные с местной спецификой, которые ДН могут дать КН.

ДН должны проводить брифинги в фактической и объективной манере и не подводить КН к каким-либо преждевременным выводам по поводу проведения голосования.

Брифинг обычно представляет особый интерес для КН еще и потому, что это, возможно, их первая встреча с партнером по команде и со своим ДН. Кроме устного брифинга, команды ДН должны подготовить для каждого КН информационный пакет, содержащий конкретную информацию, необходимую во время их пребывания в регионе. Основу содержания пакета должны составлять:

- 】 Список контактных телефонов, который они должны всегда иметь при себе, включающий номера телефонов ДН, имена и контактные телефоны переводчика и водителя, номера экстренного вызова местного отделения милиции и больниц;
- 】 График работы с указанием времени и места встреч и брифингов, времени отправления на участки в день выборов, любой дополнительной информации по материально-техническому обеспечению дня выборов,

того, когда и куда отсылать или передавать свои формы о наблюдении, и времени отъезда назад в столицу для возвращения на родину;

- › Карта с обозначением конкретной территории, которую нужно охватить в день выборов;
- › Список избирательных участков в их ЗО;
- › Телефонный номер и адрес избирательного органа среднего звена, ответственного за их ЗО, и адрес(а), куда должностные лица доставят материалы и результаты голосования с избирательных участков после завершения процедуры голосования и подсчета голосов;
- › Информационный листок с общими сведениями о районе;
- › Информация о ресторанах, объектах местного значения, пунктах обмена валют, магазинах, качестве продуктов питания и питьевой воды, а также о личной безопасности.

D. Обязанности ДН: отчеты КН

ДН обязательно должны принять соответствующие меры для обеспечения своевременной отсылки бланков наблюдения КН. ДН должны установить местонахождение факсимильных аппаратов в удобных для КН пунктах, таких как места их проживания или маршруты следования в ходе наблюдения. Эти средства факсимильной связи должны находиться в надлежащем месте, т.е. не в офисе политической партии и, как правило, не в государственном учреждении. Если нет факсимильных аппаратов, возможно, будет необходимо организовать сеть надежных пунктов сбора заполненных отчетных бланков и систему курьеров для обеспечения их своевременной доставки в штаб-квартиру. Бланки представляют собой служебные документы и всегда должны находиться под охраной. Их нельзя передавать на хранение лицам, не связанным с миссией.

КН должны принимать меры к тому, чтобы немедленно ставить в известность либо ДН, либо основной состав обо всех серьезных инцидентах и отражать их в отчетных бланках, где имеется специально предназначенное для этой цели место. ДН должны подготовить подходящий план связи, который отвечает этому требованию. Поступившая к ДН информация о любых серьезных инцидентах должна оперативно передаваться основному составу.

Координатор ДН даст ДН специальные инструкции по проведению опроса КН после наблюдения и предоставлению отчета об их выводах основному составу в сроки, позволяющие их учесть при составлении предварительного заявления МНВ. Это дополнительное требование, наряду с представлением отчетных бланков КН, позволяет МНВ зафиксировать тенденции и мнения и поместить в определенный контекст любые дополнительные сведения, которые, возможно, трудно объяснить на основании анализа отчетных бланков. Региональный опрос после наблюдения может проводиться в различных формах. В большинстве случаев ДН встречаются или лично разговаривают с командами КН в конце дня выборов, чтобы собрать и передать дальше их основные впечатления. В качестве альтернативы ДН могут организовать региональный опрос КН в группе и передать главные выводы основному составу. В любом случае важно соблюдать предельные сроки предоставления отчетов, назначенные основным составом, с

тем чтобы отчеты поступили вовремя и были использованы при составлении заявления о предварительных выводах.

Даже если ДН побеседуют с каждой командой КН отдельно об их общих выводах, все равно может быть полезно назначить региональный опрос после наблюдения, на котором вся группа КН (если это возможно) сможет поделиться опытом и дать свою характеристику выборам. Этот опрос должен состояться до их отъезда в столицу. По возможности основной состав назначит дополнительный групповой опрос КН до их возвращения на родину. Такой централизованный опрос позволит КН получить более широкое представление о процессе выборов.

ДН должны убедиться в том, что отъезд КН организован соответствующим образом и что все КН знают время и место отправления для возвращения в столицу. Во многих случаях отъезд в столицу может иметь место непосредственно после регионального опроса.

Е. Обязанности ДН: место проживания КН

ДН отвечают за выбор подходящего жилья для каждого КН, направленного в их ЗО. Это нужно сделать до приезда КН.

Предпочтительно, чтобы КН размещались в гостиницах, но в исключительных случаях возможно проживание на частных квартирах или использование других возможностей. При рассмотрении вариантов ДН должны принимать во внимание:

- 】 Цена в соотношении с суточными;
- 】 Наличие электричества и горячей воды;
- 】 Средства связи, такие как электронная почта, телефон, факс и т.п.;
- 】 Личная безопасность и сохранность личного имущества;
- 】 Удобное расположение по отношению к зоне наблюдения и перемещению из/в столицу;
- 】 Возможное наличие помещения для совещаний.

ДН должны, при возможности, лично осмотреть каждое место, где будут проживать наблюдатели, чтобы убедиться в его пригодности. КН информируют заранее, что в некоторых случаях уровень жилищных условий может быть скромным и что им, возможно, придется совместно снимать жилье. При бронировании мест для КН ДН должны четко разъяснять, что каждый КН отвечает за оплату своего проживания.



Урадь Гуньорасити

Избиратели в г. Киеве столкнулись с множеством бюллетеней и длинным списком кандидатов на парламентских и муниципальных выборах в Украине в марте 2006 г.

Ф. Обязанности ДН: набор сотрудников для КН

Привлечение компетентных переводчиков и надежных водителей имеет важное значение для успешной работы КН. По мере возможности следует набирать водителей и переводчиков из той местности или района, где КН будут производить наблюдение. Тем самым гарантируется, что они знакомы с районом и что у них будет возможность проголосовать. У каждой команды КН будет один переводчик и один водитель.

В некоторых случаях члены основного состава смогут предоставить ДН контактные данные переводчиков и водителей в их ЗО, которые успешно сотрудничали с предыдущими МНВ БДИПЧ. В поиске дополнительных кандидатур ДН следует обратиться в соответствующие международные организации, вузы, школы иностранных языков и к другим контактам, которые они завязали в ходе своей работы. Часто ДН могут повесить объявления в вузах. Иногда можно дать объявление в местных газетах. Переводчик и водитель ДН, вероятно, смогут порекомендовать потенциальных сотрудников. Если все попытки потерпят неудачу, ДН следует обратиться за дополнительной помощью к основному составу.

Перечень потенциальных водителей и переводчиков должен быть длинее, нежели список ожидаемых команд КН, с тем чтобы обеспечить замену в случае болезни или отпадения кандидата. В ходе собеседований с кандидатами следует, однако, четко разъяснить, что найм на работу будет производиться только после окончательного определения количества команд КН. Важно также четко дать понять переводчикам и водителям, что оплата за их услуги будет осуществляться непосредственно командами КН. Расходы на топливо будут также покрываться КН на основании квитанций или по фиксированным ставкам.

Набирая любых сотрудников, ДН должны подчеркивать конфиденциальный характер работы и особенно тот факт, что лицо, работающее в МНВ в качестве переводчика или водителя, обязано воздерживаться от любой политической деятельности и соблюдать политическую нейтральность в своем поведении в течение всего периода найма. Кроме того, ДН должны проинформировать потенциальных сотрудников о ненормированном рабочем дне и о точных условиях найма, включая возмещение расходов. Следует учесть, что, хотя будут приложены все усилия, для того чтобы сотрудники смогли проголосовать в день выборов, они, возможно, не попадут на свой избирательный участок в ходе наблюдения. Если существуют правовые нормы, регулирующие альтернативные методы голосования, такие как досрочное или заочное голосование, ДН следует поощрять использование сотрудниками этих механизмов.

Все потенциальные переводчики должны пройти собеседование для определения их пригодности. Принятые на работу должны получить глоссарий избирательной терминологии для изучения перед днем выборов. Даже если один из членов команды КН говорит на языке принимающей страны, команда все равно должна иметь в своем распоряжении переводчика, с тем чтобы оба КН могли иметь полный доступ к детальной и идентичной информации в ходе выполнения своих обязанностей по наблюдению.

При выборе водителей ДН должны убедиться, что у них есть действительные водительские права и страховка. ДН должны лично осмотреть каждое транспортное средство, чтобы определить, представляется ли оно безопасным, достаточно комфортабельным и презентабельным. При наблюдении в зимний период настоятельно рекомендуется использование зимних шин и, по возможности, цепей противоскольжения. Предпочтительны четырехдверные автомобили. Для отдельных местностей могут потребоваться транспортные средства с приводом на четыре колеса. Бесспорным преимуществом является знание водителем основ английского языка и наличие мобильного телефона, хотя ни то, ни другое не обязательно.



Урале Умарасетип

Председатель избирательного участка в г. Риге представляет Мирелле Маркеше, Италия (справа), информацию о голосовании в ходе парламентских выборов в Латвии в октябре 2006 г., а Илона Кунда (в центре) осуществляет перевод.

Полезно провести встречу со всеми нанимаемыми на местах техническими сотрудниками до дня выборов, на которой ДН могут рассказать о себе и о характере работы, а также о том, что ожидается от водителей и переводчиков на протяжении всего дня выборов вплоть до поздней ночи. Эта встреча может также служить возможностью для обсуждения практических моментов, например, необходимости зарядить батарею мобильного телефона и заправить машину, существующих возможностей связи, планирования маршрутов и т.д.

Г. Обязанности ДН: координация КН в день выборов

День выборов — напряженный день для ДН. Поскольку ДН могут быть не в состоянии встретиться со многими из своих КН в день выборов, им следует заранее позаботиться о том, чтобы все они получили подробные инструкции о плане действий в день выборов, в особенности о распределении по времени, маршрутах, возвращении бланков наблюдения и других процедурах предоставления отчетности. ДН следует составить подробный план, с тем чтобы обеспечить эффективное функционирование всех аспектов наблюдения в своей зоне ответственности. Хотя ДН, возможно, сами захотят посетить несколько избирательных участков в день выборов, их основная задача состоит в том, чтобы контролировать работу КН в своем районе, проводить опросы КН в течение дня, заниматься любыми серьезными проблемами, связанными с выборами, которые могут возникнуть в их ЗО, и оставаться на связи с штаб-квартирой миссии.

В качестве основных указаний ДН следует:

- 】 Убедиться в том, что команды КН назначили время своего отправления утром достаточно рано, чтобы успеть осуществить наблюдение за открытием избирательного участка;
- 】 Подготовить график телефонных или личных разговоров с КН в течение дня;
- 】 Оставаться на связи, чтобы быть в состоянии ответить на звонки КН и отреагировать на какие-либо происшествия, которые могут иметь место;

- › Предоставлять отчеты членам основного состава/координатору ДН в течение дня согласно инструкциям;
- › Проверить функционирование средств связи для пересылки (по факсу) отчетных бланков;
- › Обеспечить своевременную передачу отчетных бланков;
- › Убедиться в том, что все КН благополучно добрались домой.

После наблюдения за подсчетом голосов на избирательном участке КН обычно поручается сопровождать бюллетени и другие избирательные материалы в избирательные комиссии регионального уровня и там наблюдать за частью или всем процессом сведения результатов. Эта информация имеет решающее значение для оценки целостности процесса сведения и передачи результатов. В отдельных случаях некоторые КН должны начинать свою деятельность по наблюдению в более поздние часы и сконцентрировать свое внимание на процессах подсчета и сведения голосов. Члены основного состава дадут конкретные указания по наблюдению на уровне региональных избирательных комиссий. Если методология наблюдения включает этот аспект, ДН должны будут учесть его при составлении планов распределения по региону.

Н. Обязанности ДН: парламентские и нанимаемые на месте КН

Признавая ценность сотрудничества с группами парламентских наблюдателей, БДИПЧ всецело выступает за сотрудничество с Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы, Европейским парламентом и, в отдельных случаях, Парламентской ассамблеей НАТО, а также, возможно, с другими парламентскими объединениями, которые изъявляют желание присоединиться к международной миссии по наблюдению за выборами в рамках разработанной БДИПЧ методологии наблюдения за выборами. В случае выборов в местные органы власти БДИПЧ часто сотрудничает с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

БДИПЧ установило стандартные процедуры и порядок помощи и сотрудничества с соответствующими парламентскими органами, включая проведение брифинга для парламентских наблюдателей и материально-техническое обеспечение их размещения. В основной состав миссии БДИПЧ обычно входит ответственный за связи с членами парламента, который содействует в этих приготовлениях. Совместное наблюдение в день выборов осуществляется от имени соответствующих организаций и под общим названием международной миссии по наблюдению за выборами.

Что касается сотрудничества БДИПЧ с ПА ОБСЕ, эти институты обмениваются информацией в течение всего избирательного процесса, а ПА ОБСЕ регулярно приглашается к участию в миссиях БДИПЧ по оценке потребностей. Кроме того, Действующий председатель ОБСЕ может назначить высокопоставленного члена ПА ОБСЕ в качестве специального координатора, руководящего краткосрочным наблюдением за конкретными выборами. В случае такого назначения специальный координатор выпускает предварительное заявление по итогам выборов совместно с главой миссии и руководителями делегаций от других парламентских ассамблей.

Члены основного состава сообщат ДН, если в состав команд КН, направляемых в их ЗО, входят парламентарии. Разворачивание и возвращение на родину парламентских КН, вероятно, будет проходить по иному графику, чем остальных КН, и могут потребоваться другие специальные приготовления. Нужно будет проявлять гибкость. **Необходимо уделить должное внимание принятию всех соответствующих мер по подготовке к приему парламентских наблюдателей.**

Кроме того, часто в порядке любезности БДИПЧ принимает несколько международных сотрудников, назначаемых местными посольствами государств-участников ОБСЕ. Нанимаемые на месте КН дополняют общее число КН, с заявкой на направление которых БДИПЧ обращается к государствам-участникам ОБСЕ, и их следует рассматривать как скорее символический, чем существенный вклад. Чаще всего они сами наймут водителей и переводчиков, а иногда будут представлены в командах по два человека от одного посольства. Чаще всего нанимаемые на месте КН будут включаться в общие планы распределения, составляемые ДН, на том же основании, что и КН от государств-участников. Они должны участвовать в региональных брифингах и опросах после наблюдения, заполнять обычные бланки наблюдения и соблюдать другие инструкции, получаемые от МНВ.



5

Организационное управление и финансы

БДИПЧ придает большое значение рациональному использованию ресурсов. ДН обязаны подробно отчитываться за все доверенные им денежные средства. Сотрудник МНВ, ответственный за финансовые вопросы, даст ДН все конкретные указания и инструкции и будет оставаться в их распоряжении для оказания помощи в любых проблемах, связанных с финансами. С целью стандартизации управления делами и финансами миссии ДН получают бумажные копии или электронные версии стандартных бланков и шаблонов.

Суточные, причитающиеся ДН, выплачиваются им непосредственно соответствующим направившим их государством. **Прибывая в страну, ДН должны располагать достаточными средствами для покрытия проживания и непредвиденных расходов на протяжении всего своего пребывания, так как МНВ не будет в состоянии принимать участие в этих расходах или выдавать аванс от имени правительства.** До прибытия в страну ДН должны получить четкое представление о том, какие требования предъявляет им их правительство в отношении управления предоставленными денежными средствами (например, сохранять квитанции и т.п.). ДН, чьи командировочные расходы покрываются БДИПЧ за счет Фонда по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами, получают соответствующие инструкции.

БДИПЧ будет возмещать расходы ДН, связанные с деятельностью в их ЗО, в соответствии с бюджетом команды ДН. К санкционированным расходам ДН относятся:

- › Зарплаты переводчика и водителя ДН и сопутствующие расходы, такие как топливо, плата за стоянку и дорожные пошлины;
- › Канцелярские товары;
- › Плата за копирование;
- › Оплаты за служебное использование телекоммуникационных услуг, установку и пользование электронной почтой;
- › Расходы, связанные с проездом из столицы в ЗО при первоначальном разворачивании миссии и возвращении из ЗО назад в столицу, а также с посещением совещаний, создаваемых штаб-квартирой миссии;

- 1) Расходы, связанные с переездами внутри ЗО команды ДН, если они заранее утверждены ответственным за финансовые вопросы в штаб-квартире МНВ.

Дополнительные расходы, не предусмотренные в бюджете, должны быть заранее утверждены главой миссии и ответственным за финансовые вопросы.

Для покрытия этих расходов ДН получают аванс наличными на операционные нужды, выплачиваемый частями. Аванс обычно выдается в долларах США или евро и местной валюте. В случае израсходования всего аванса в местной валюте, ДН должны при обмене долларов США или евро на местные деньги требовать выдачи квитанции об обмене с указанием сумм в долларах США или евро и местной валюте. ДН должны принимать надлежащие меры для обеспечения сохранности всех наличных средств. **ДН должны получать оригинал счета-фактуры или квитанции за каждый осуществляемый ими платеж.** В некоторых случаях, если продавец не выписывает счета-фактуры, ее можно заменить платежным оправдательным документом.¹⁷ ДН должны вести учет своих расходов согласно указаниям, полученным от ответственного за финансовые вопросы.

В ходе совещаний с ДН последние должны отчитаться за полученный аванс на операционные расходы и произвести расчет с ответственным за финансовые вопросы, который занесет соответствующую запись в отчетные документы, на основании подтверждающей документации: квитанций (с переводом на английский язык), договоров и платежных оправдательных документов. Очередная часть аванса выплачивается после частичного согласования счетов на основе уровня расходов каждой команды ДН и предстоящих операций. В конце работы миссии ответственный за финансовые вопросы произведет ревизию оставшихся денежных средств и сделает окончательную запись в отчетной документации по расходам до возвращения ДН на родину. Для упрощения ревизии необходимо, чтобы ДН, отчитываясь и рассчитываясь за полученный аванс, приклеивали на бумажный лист формата А4 все квитанции, разделенные на следующие категории:

- 1) Квитанции/платежные оправдательные документы за платежи в долларах США или евро;
- 1) Квитанции/платежные оправдательные документы за платежи в местной валюте;
- 1) Квитанции обмена валют (при наличии);
- 1) Копии договоров.

Найм на работу местных сотрудников, включая переводчиков и водителей, должен быть подтвержден договором. Ответственный за материально-техническое обеспечение предоставит образцы, а также список необходимых дополнительных документов. Заполненные и подписанные оригиналы договоров вместе с другими соответствующими документами должны быть переданы в штаб-квартиру миссии. Рекомендуется составление договоров в двух экземплярах, по одному для каждой из договаривающихся сторон. Даже при наличии официального договора все осуществляемые по нему платежи должны быть подтверждены счетом-фактурой или платежным оправдатель-

¹⁷ Образец платежного оправдательного документа можно найти в Приложении М.

ным документом. Будет сделано все возможное для составления копий договоров с нанимаемыми на месте сотрудниками как по-английски, так и на языке принимающей страны, обязательную силу, однако, всегда будет иметь англоязычная версия.

Выплата вознаграждения водителям и переводчиками ДН должна производиться согласно рекомендуемой штаб-квартирой схеме. Нанимаемые на местах сотрудники должны вести учет своего рабочего времени и сверхурочных часов, на основании чего вознаграждение будет выплачиваться согласно выполненной работе. Оригинал соответствующего документа должен прилагаться к платежному оправдательному документу.

До отъезда из своих ЗО ДН должны встретиться с домовладельцем и другими возможными поставщиками для осуществления окончательного расчета, получения квитанций, передачи ключей и арендованного оборудования. **Выезжая из своей ЗО, ДН не должны оставлять за собой непоплаченных счетов.**



6

Роль ДН в завершении работы миссии



37 долгосрочных наблюдателей, принимавшие участие в наблюдении за президентскими выборами 2006 года в Беларуси, в ходе опроса после окончания наблюдения, проводимого основным составом в г. Минске.

А. Послевыборные и прощальные встречи

После отъезда КН назад в столицу для возвращения на родину, ДН обычно должны оставаться на местах в течение еще нескольких дней для последующего наблюдения за основными аспектами избирательного процесса и нанесения прощальных визитов вежливости. Основной состав проинформирует ДН о любых конкретных вопросах, за которыми им следует провести дополнительное наблюдение. **ДН должны нанести краткие прощальные визиты своим основным контактам, включая региональных или местных должностных лиц, организаторов выборов, лидеров политических партий и НПО и других лиц, с которыми они сотрудничали в ходе наблюдения.** Нужно также использовать эти встречи для сбора послевыборных мнений и взглядов на события, связанные с выборами.

В. Административно-хозяйственное завершение работы миссии

Для завершения работы МНВ БДИПЧ необходимо принять ряд мер материально-технического и правового характера. После дня выборов КН как можно скорее вернуться в столицу для участия во всех необходимых опросах после наблюдения до своего отъезда на родину. ДН должны оставаться в своих регионах еще несколько дней, в зависимости от обстановки на местах, для наблюдения за любыми остаточными элементами избирательного процесса до возвращения в столицу для окончательного опроса, проводимого основным составом, с последующим отъездом на родину.

Другим аспектом процедуры завершения работы миссии является подготовка документов, сдаваемых в штаб-квартиру миссии. ДН должны хранить все основные документы, которые могут оказаться полезными при составлении итогового отчета МНВ или принятии возможных дальнейших мер, такие как доказательства или свидетельства, относящиеся к избирательным жалобам. Может быть также полезным сохранить списки водителей, переводчиков, контактов и избирательных участков, а также карты

и материалы, подготовленные для КН. Эти документы могут пригодиться на случай наблюдения за повторными или очередными выборами.

Все эти материалы в идеальной ситуации следует хранить в электронном формате и скопировать на компакт-диск для штаб-квартиры миссии. Следует также записать на компакт-диск копии всех основных отчетов команды ДН. Документы, имеющиеся только в виде бумажной копии, следует систематизированно собрать в как можно меньше папок (желательно в одну) или сканировать и записать на компакт-диск. Нужно удостовериться, что никакие документы, будь то в электронной или бумажной форме, не остались в ЗО. Материалы должны уничтожаться надежным образом или передаваться для уничтожения в штаб-квартиру.

Портативные компьютеры следует возвращать после удаления всех документов, так чтобы они были готовы к использованию следующей миссией. Если ДН арендовали компьютер, особенно важно вернуть его «чистым», без каких-либо документов или шаблонов миссии на твердом диске. ДН следует помнить о том, чтобы опорожнить мусорную корзину компьютера и убедиться в том, что ноутбуки и мобильные телефоны, предоставленные штаб-квартирой, находятся в хорошем состоянии и готовы к сдаче, а их внешние устройства не повреждены.

В связи с необходимостью нанесения прощальных визитов и окончательного закрытия административных вопросов, ДН следует начинать процесс завершения своей деятельности в регионе за несколько дней до назначенного отъезда в столицу для возвращения на родину.

В штаб-квартире миссии будет составлен график встреч каждой команды ДН с ответственным за финансовые вопросы и ответственным за материально-техническое обеспечение для окончательного урегулирования финансовых вопросов и возврата оборудования.

Обычно основной состав созывает итоговое опросное совещание ДН за день-два до их планируемого отъезда из страны. На этом совещании предоставляется возможность для обмена заключительными данными и выводами относительно выборов, а также выводами и рекомендациями МНВ на будущее. Кроме того, оно является форумом для обсуждения и оценки организации и эффективности самой МНВ, а также выработки рекомендаций для очередных миссий. Эти вопросы будут обсуждаться в связке с информацией, полученной от КН. Вклад ДН имеет неоценимое значение для стремления БДИПЧ к достижению самых высоких стандартов.

Приложения

Приложение А

Контрольный список основных задач и обязанностей ДН

Обустройство в своей зоне ответственности:

- › Проинформировать координатора ДН после вашего прибытия в зону ответственности;
- › Если вы не удовлетворены работой вашего переводчика или водителя, нанять других;
- › Найти и снять жилье, которое можно также использовать в качестве вашего офиса;
- › Установить связь с штаб-квартирой миссии (телефон, факс, электронная почта);
- › Связаться с координатором ДН и ответственным за материально-техническое обеспечение и обсудить все детали, связанные с вышеупомянутыми вопросами, а также возможные проблемы, требующие решения.

Организация предварительных встреч с целью представления МНВ и себя в качестве ДН с:

- › Региональными и местными государственными чиновниками;
- › Региональными и местными должностными лицами, отвечающими за организацию выборов (эти встречи следует согласовать со специалистом по выборам);
- › Начальником регионального и/или местного отделения милиции (эти встречи следует согласовать с ответственным за безопасность);
- › Региональными отделениями основных политических партий (эти встречи следует согласовать со специалистом по политическим вопросам);
- › НПО, такими как внутренние наблюдатели, правозащитные группы, женские организации (эти встречи следует согласовать со специалистом по политическим вопросам);
- › Прочими местными лидерами и осведомленными лицами (группами меньшинств, представителями СМИ и вузов (если применимо) и т.д.).

Осуществление наблюдения за:

- › Работой избирательных комиссий и их приготовлениями к дню выборов;
- › Избирательной кампанией;
- › Положением в области гражданских и политических прав в связи с выборами;
- › Освещением выборов в местных СМИ;
- › Возможными связанными с выборами спорами и судебными делами.

Реагирование на возможные запросы МНВ, имеющие отношение к вашей ЗО, такие как:

- › Расследование конкретных заявлений или вопросов;
- › Сбор дополнительной информации по конкретным вопросам, относящимся к избирательному процессу или деятельности по наблюдению за выборами.

Предоставление регулярных отчетов в МНВ:

- › Регулярные контакты по телефону, как минимум два раза в неделю или согласно инструкциям, с координатором ДН;
- › Еженедельный отчет и оперативные отчеты;
- › Немедленный отчет по телефону о любых случаях применения насилия или препятствования вашей работе.

Приготовления к размещению и всесторонняя поддержка КН:

- › Подготовка регионального плана распределения;
- › Приготовления материально-технического порядка, включая водителей, переводчиков и жилье;
- › Создание системы передачи отчетов;
- › Проведение инструктажа и опроса после выборов;
- › Осуществление надзора над всем ходом наблюдения в день выборов и предоставления отчетов в вашем регионе.

Выполнение указаний по финансовым и административно-хозяйственным вопросам:

- › Получение квитанций на все расходы;
- › Обеспечение подписания соответствующих договоров со всеми сотрудниками;
- › Соблюдение процедуры завершения работы МНВ.

Приложение В

Контрольный список обязанностей ДН по подготовке к размещению и координации КН

Участие в подготовке плана распределения совместно с заместителем главы миссии и ответственным за материально-техническое обеспечение:

- › Определение потенциальных зон наблюдения для каждой команды КН:
 - ✓ Приобрести или подготовить карты зон наблюдения;
 - ✓ Получить списки соответствующих избирательных органов и адресов избирательных участков;
 - ✓ Определить приоритетные избирательные участки, если для этого есть основания;
- › Организация наблюдения на особых избирательных участках, например, на военных базах, в тюрьмах, больницах и т.п.;
- › Выделение команд КН для наблюдения за сведением результатов на уровне региональной/местной избирательной комиссии.

Набор водителей и переводчиков:

- › Произвести набор достаточного количества переводчиков и водителей, включая запасных;
- › Организовать встречу переводчиком и водителем КН, прибывающих в ЗО (при необходимости).

Обеспечение жильем:

- › Снять жилье для каждого КН, включая тех, кто направляется за пределы регионального центра базирования;
- › Удостовериться в наличии телефона и/или факса либо **альтернативных способов** связи.

Подготовка брифинга для КН:

- › Выбрать и подтвердить место проведения регионального брифинга;
- › Подготовить выступление, включающее обзорную информацию по региону;
- › Подготовить информационный пакет для КН, в который должны войти:
 - ✓ Карты, списки избирательных участков, списки региональных/местных избирательных органов;
 - ✓ Информационные листки, относящиеся к особым зонам охвата и приоритетным участкам;
 - ✓ Список номеров факсов, которые следует использовать для пересылки отчетов о наблюдении;
 - ✓ Список контактных номеров ДН/штаб-квартиры, а также номеров срочного вызова аварийных служб;

- › Составить график работы в день выборов с указанием времени представления донесений и отправления отчетов по факсу.

Координация в день выборов:

- › Составить план, включающий пункты сбора и время отправления КН на участки;
- › Уточнить время, когда КН должны представлять донесения ДН;
- › Обеспечить доступ к аппаратам факсимильной связи для передачи форм о наблюдении в ходе дня выборов;
- › Регулярно связываться с КН и докладывать об их заключениях координатору ДН;
- › Организовать опрос КН после завершения наблюдения за процедурами дня выборов; выслать краткое изложение выводов КН координатору ДН для подготовки предварительного заявления;
- › Иметь список КН для осуществления отчетности о всех командах КН.

День после выборов:

- › Провести опрос после наблюдения и подготовить краткое изложение региональных выводов и заключений;
- › Договориться о времени отъезда КН назад в столицу.

Приложение С

Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении избирательных комиссий

Порядок назначения и общие обязанности:

- › Каким способом назначаются члены комиссии?
- › Имели ли место случаи отказа или отстранения членов комиссии от должности?
- › Проходят ли члены комиссии специальную подготовку?
Если да, кто проводит такое обучение?
- › Располагают ли комиссии достаточными ресурсами для выполнения своих обязанностей?
- › Зависит ли комиссия от региональных или местных властей в отношении выполнения некоторых связанных с выборами задач, таких как:
 - ✓ Подготовка избирательных списков?
 - ✓ Проверка заявлений в поддержку партии или кандидата?
 - ✓ Регистрация партий, кандидатов или списков кандидатов?
 - ✓ Формирование участковых избирательных комиссий?
 - ✓ Рассмотрение заявок на проведение партийных митингов или предвыборных мероприятий?

Представленность политических партий в комиссиях:

- › Разрешается ли политическим партиям иметь своих представителей в избирательных комиссиях?
- › Принимают ли оппозиционные партии полноценное участие в дебатах?
- › Доминируют ли определенные партии в том, что касается количества членов или руководящих должностей?

Вовлечение женщин и национальных меньшинств:

- › Существует ли баланс между количеством мужчин и женщин в составе избирательных комиссий?
- › Какую долю руководящих должностей (председатель, заместитель председателя, секретарь) занимают женщины?
- › Представлены ли национальные меньшинства в избирательных комиссиях?
- › Если женщины и представители национальных меньшинств недостаточно представлены в комиссиях, какие обстоятельства или препятствия затрудняют их участие?

Беспристрастность (независимость) избирательных комиссий:

- › Кто руководит или осуществляет надзор за избирательной комиссией? Вышестоящая комиссия? Местные государственные органы власти или должностные лица?
- › Кто может отменить решение комиссии или отдать приказ в отмену ее решения?

- › Кто может обжаловать решение комиссии и как принимаются решения по апелляциям?

Прозрачность и доверие к процессу:

- › Можете ли вы определить, что имеет место недоверие к процессу?
- › Открыты ли заседания комиссии для общественности и представителей СМИ? Разрешается ли присутствие внутренних наблюдателей (партийных и непартийных)? Международных наблюдателей? Представителей политических партий?
- › Проводит ли комиссия регулярно назначаемые заседания? Каким образом члены получают извещение о предстоящих заседаниях?
- › Как комиссия принимает решения? Решением председателя? Методом общего голосования членов? Требуется ли наличие кворума?
- › Регистрируются ли протоколы заседаний и решения? Публикуются ли они? Предоставляются по требованию?
- › Обязана ли комиссия публиковать информацию или материалы по просвещению избирателей? Если да, то какого рода?
- › Какие программы проводит комиссия по работе с общественностью с целью повышения избирательной активности? Ориентированы ли эти программы в особенности на женщин или национальные меньшинства?
- › Имеются ли в наличии материалы на языке меньшинства в зонах компактного проживания национальных меньшинств?
- › Сводятся ли результаты голосования в таблицу для отражения результатов по каждому участку? Кто имеет право получить копию таблицы результатов? Публикуются ли они и когда? Публикуются ли они в местной печати в таком формате?

Общие вопросы:

- › Запросить копии списков избирательных участков с адресами;
- › Запросить контактную информацию нижестоящих комиссий;
- › Осведомиться о случаях отклонения партии, кандидата или заявления о выдвижении кандидата;
- › Узнать о том, какие организации внутренних наблюдателей аккредитованы для наблюдения за избирательным процессом; справиться, были ли случаи отказа в аккредитации и если были, то почему;
- › Осведомиться о процессе жалоб и апелляций и возможных имеющихся случаях.

Приложение D

Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении регистрации избирателей

Подготовка списков:

- › Является ли общая система составления списков избирателей активной (каждый имеющий по закону право голоса избиратель должен заявить о своем решении голосовать и зарегистрироваться перед каждыми выборами) или пассивной (в избирательные списки внесены имена всех имеющих по закону право голоса избирателей)?
- › Какие местные органы власти отвечают за различные аспекты подготовки списков избирателей (например, работники местного отделения милиции могут вести регистрацию постоянно проживающих в данном районе лиц, а органы местного самоуправления могут отвечать за составление списков)?
- › Какие существуют меры по предотвращению возможности множественной регистрации одного избирателя и процедуры вычеркивания из списков фамилий умерших избирателей, внесения в списки новых избирателей, которые, возможно, достигли избирательного возраста после проведения предыдущих выборов, а также переноса отдельных записей из одного списка в другой в случае смены места жительства или исправления фамилий избирательниц, которые вышли замуж и сменили фамилию?
- › Составлены ли списки вручную или сохранены в компьютеризированной базе данных?
- › Завершено ли составление списков вовремя?

Уведомление и общественный контроль

- › Проводились ли какие-либо мероприятия по просвещению избирателей в отношении избирательных списков? Если да, то были ли какие-либо из них направлены на женщин, представителей меньшинств, молодежь?
- › Получили ли избиратели уведомление о том, что они зарегистрированы и где им следует голосовать?
- › Были ли списки избирателей опубликованы для ознакомления?
- › Могли ли избиратели свободно требовать внесения возможных изменений?
- › Имели ли место официальные жалобы или апелляции по поводу избирательных списков? Если да, можно ли определить, рассматривались ли они эффективным и беспристрастным образом?

Прочие вопросы:

- › Представляются ли списки точными и полными?
- › Сравните текущее количество зарегистрированных избирателей с показателями предыдущих выборов. Если окажется, что имеет место значительное отклонение, запросите информацию об обстоятельствах, которые могли стать причиной такого изменения.
- › Бросаются ли в глаза особые проблемы, такие как случаи незарегистрирования представителей меньшинств?

Приложение Е

Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении политических партий и кандидатов

Организационная структура партии:

- › Имеет ли партия поддержку по всей стране или опирается на регионы либо этнические группы? Какое количество членов (приблизительно) насчитывает партия? Какой поддержкой пользуется партия в настоящее время?
- › С кем партия заключила политический союз? Является ли она частью коалиции?
- › Когда партия была зарегистрирована? Столкнулась ли она с какими-либо проблемами в процессе регистрации?
- › Каков вес партии (на основании прошлых результатов, ныне занимаемых мест в парламенте и местных законодательных органах и постов в центральных и местных органах власти)?
- › Издает ли партия свою газету? Принадлежит ли ей радиостанция или телевизионный канал? Пользуется ли она поддержкой конкретного органа печати, радиостанции или телестудии?
- › Намеревается ли партия направить партийных наблюдателей для наблюдения в день выборов? Сколько наблюдателей партия сможет выдвинуть? Будет ли партия организовывать их обучение?
- › Каким образом осуществляется финансирование партии?

Проблемы, которые могут возникнуть в течение предвыборного периода:

- › Сталкивались ли члены партии с проявлениями насилия, запугиванием или препятствованием своей деятельности или предвыборной работе?
- › Производились ли аресты или задержания активистов или членов партии?
- › Сталкивалась ли партия с трудностями при проведении публичных собраний? При получении разрешений от местных властей? Была ли отклонена какая-либо заявка на проведение собрания или митинга? Если да, то на каком основании?
- › Пытались ли государственные или местные власти вмешиваться в избирательный процесс?
- › Были ли случаи, когда кандидатам от партии было отказано в регистрации или отдельные кандидатуры вычеркивались из партийного списка кандидатов? Если да, то почему?
- › Если для регистрации кандидатов требовалась подача заявления, сталкивалась ли партия с препятствиями при сборе подписей или принятии заявления?
- › Пользуются ли избирательные комиссии на национальном, региональном и местном уровне, а также избирательный процесс вообще, в том числе в прошлом, доверием партии?

Ожидания и потенциально вызывающие озабоченность вопросы, связанные с днем выборов:

- › Испытывает ли партия беспокойство по поводу возможных проблем или недостатков в день выборов?
- › Видит ли партия особую необходимость в присутствии международных наблюдателей в определенном районе или на конкретных избирательных участках? Где? Почему?
- › Какова, по ее ожиданиям, будет явка избирателей в данном регионе?

Выбор кандидатов:

- › Как партия выбирает своих кандидатов? В случае пропорциональной избирательной системы, как партия принимает решение о порядке размещения кандидатов в списке? Существует ли внутри партии демократический процесс принятия таких решений?
- › Какова доля женщин и представителей национальных меньшинств среди партийных кандидатов?
- › Должны ли члены партии уплачивать денежные взносы или делать пожертвования в пользу партии, для того чтобы стать кандидатами?

Вовлечение женщин и представителей национальных меньшинств:

- › Сколько женщин занимают руководящие посты в партии? Какие это посты? Представлены ли женщины в партийном списке кандидатов?
- › Представляет ли партия интересы конкретного национального меньшинства? Если нет, обеспечивает ли партия представительство национальных меньшинств в своем списке кандидатов?
- › Уделяется ли в платформе партии внимание вопросам, представляющим особый интерес для женщин? Для национальных меньшинств?
- › Есть ли у партии «женское крыло» и, если есть, насколько оно значительно?

Предвыборная стратегия:

- › Какие методы ведения предвыборной агитации партия использует, чтобы донести свои идеи до избирателей?
 - ✓ Средства массовой информации;
 - ✓ Митинги и политические мероприятия;
 - ✓ Обход избирателей на дому;
 - ✓ Плакаты/листовки;
 - ✓ Прочее.
- › Что, по мнению партии, является основными вопросами выборов? Какие темы выдвигаются на первый план в предвыборных посланиях партии?
- › Удовлетворена ли партия своим доступом к СМИ?
 - ✓ Количеством бесплатного времени в эфире?
 - ✓ Количеством времени, отводимого для платной политической рекламы?
 - ✓ В общественных СМИ? В частных СМИ?
 - ✓ Удовлетворена ли партия степенью сбалансированности освещения в СМИ?
- › Каковы, по ее мнению, сильные и слабые стороны ее кампании?

Приложение F

Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении НПО и внутренних наблюдателей

Цели и приоритеты:

- › Что входит в основную область интересов организации?
- › Чего она стремится достичь? Каким путем? Существуют ли препятствия на пути достижения ее целей? Если да, каковы основные из них?
- › Какова, по мнению организации, ее роль в выборах или отношение к ним? Наблюдала ли она за избирательным процессом и, если да, сделала ли какие-либо выводы? Издавались ли организацией доступные общественности отчеты?
- › Каковы основные сферы деятельности организации?

Организационная структура:

- › Является ли организация общенациональной или региональной?
- › Какое количество членов насчитывает организация? Представляет ли она национальное меньшинство? Представляет ли она женщин и волнующие их проблемы?
- › Связана ли организация с какой-либо политической партией? Правительственной организацией? Трудовым объединением? Религиозной организацией?
- › Имеет ли организация штатных сотрудников? Опираются ли они на добровольцев?
- › Каким образом осуществляется финансирование организации? Получает ли она помощь от правительства? Международное финансирование? Пожертвования из частных источников?

Отношения с властями:

- › Как организация вообще оценивает местные органы власти в отношении их готовности к сотрудничеству? Эффективности? Способности к реагированию?
- › Зарегистрирована ли организация? Если да, столкнулась ли она с какими-либо проблемами в процессе регистрации?
- › Сталкивается ли организация с какими-либо формами вмешательства или преследования со стороны властей?
- › Если организация намеревается направить наблюдателей на выборы, испытывала ли она какие-либо трудности при наборе и регистрации наблюдателей?

Ожидания и потенциально вызывающие озабоченность вопросы, связанные с днем выборов:

- › Испытывает ли организация беспокойство по поводу возможных проблем или нарушений в день выборов?
- › Полагает ли организация, что определенный район или конкретный избирательный участок требуют особого внимания со стороны международных наблюдателей? Если да, то где? Почему?
- › Будет ли организация осуществлять наблюдение в день выборов?
 - ✓ Если да, то в каких районах?
 - ✓ Сколько наблюдателей она планирует разместить?
 - ✓ Какую методику наблюдения она будет использовать?
 - ✓ Будет ли проводиться обучение наблюдателей перед днем выборов?
 - ✓ Будет ли организацией составлен отчет о ее выводах? Когда этот отчет будет издан?
 - ✓ Какого рода содействия организация ожидает от должностных лиц на избирательных участках?
 - ✓ Предполагает ли она возникновение каких-либо препятствий или ограничений в ходе осуществления наблюдения?
- › Хотя БДИПЧ должно полагаться исключительно на выводы своих собственных наблюдателей при подготовке заявления о предварительных выводах и итогового отчета, готова ли организация поделиться информацией о своих впечатлениях, включая возможные инциденты или проблемы, с которыми она, возможно, столкнется и которые могут заслуживать отслеживания или участия со стороны международных наблюдателей?
- › Будет ли возможно связаться с организацией в день выборов? По каким контактными телефонам?

Приложение G

Рекомендуемые аспекты для изучения в отношении СМИ

- Помните, что вам запрещено давать интервью о любых существенных аспектах выборов и выводах наблюдения за выборами. См. рекомендации по поведению в отношении СМИ в следующем приложении.
- Беседуя с журналистами, не забывайте формулировать свои ответы нейтральным образом и воздерживайтесь от выражения каких-либо мнений по поводу связанных с выборами вопросов.

Информация о СМИ:

- 1) Какова предполагаемая (читательская) аудитория радиостанции, телеканала, органа печати?
- 1) Какова зона вещания (электронные СМИ) или тираж (печатные СМИ)?
- 1) Является ли данное СМИ частным или общественным? Если частным, кому принадлежит компания теле- или радиовещания (орган печати)?
- 1) Характеризуются ли они принадлежностью к какой-либо политической партии? Поддерживают ли они какую-либо партию или кандидата?
- 1) Сколько штатных и внештатных корреспондентов работают на данный орган печати (теле- или радиовещания)? Какое число из них составляют женщины?

Освещение выборов:

- 1) Какого типа сообщения о выборах передает/печатает данный орган теле- или радиовещания/печати? Сколько предвыборных дебатов и программ они транслируют?
- 1) Предоставляет ли орган печати/теле- или радиовещания бесплатное место/время для кандидатов?
- 1) Передает/печатает ли данное СМИ платную политическую рекламу?
 - ✓ Если да, одинаковы ли условия для всех партий и кандидатов?
 - ✓ Сколько стоит реклама и как соотносится эта цена со стоимостью такого же количества коммерческой рекламы?
 - ✓ Выкупили ли в настоящее время кандидаты или партии эфирное время или рекламную площадь?
 - ✓ Были ли случаи отказа кандидатам в эфирном времени или рекламной площади на страницах печатного издания?
- 1) Публиковало/передавало ли СМИ какую-либо информацию по просвещению избирателей?
- 1) Были ли случаи подачи официальных жалоб на данный орган печати/теле- или радиокomпанию в связи с освещением ими выборов? Если да, кем и с каким результатом?

Мнения:

- › Каковы основные проблемы данной избирательной кампании?
- › Обеспечиваются ли в ходе кампании равные условия для кандидатов?
- › Существуют ли значительные различия по сравнению с предыдущими выборами?
- › Каково их мнение об уровне развития СМИ в данной стране? Являются ли они независимыми, профессиональными и свободными в выражении своих взглядов?
- › Сталкиваются ли СМИ с какими-либо проблемами при освещении выборов (например, применение насилия, запугивание, давление, цензура, самоцензура, преследования, налоговые проверки, судебное преследование, неожиданные проблемы с распространением или приобретением газетной бумаги или другие виды противодействия)?
- › Являются ли органы, регулирующие деятельность СМИ, беспристрастными? Налагались ли этими органами какие-либо санкции на орган печати/ теле- или радиокomпанию в связи с освещением выборов?
- › Какое влияние имеют СМИ на общественное мнение? Пользуются ли они доверием и репутацией достоверного источника информации?

Приложение Н

Основополагающие принципы поведения по отношению к СМИ

В связи с тем что присутствие МНВ вызывает большой интерес, журналисты могут обращаться к ДН с просьбой сделать заявление или дать интервью о МНВ и ее выводах. БДИПЧ придает большое значение прозрачности своей работы и стремится к поддержанию добрых отношений со средствами массовой информации. Важно, однако, чтобы каждая миссия по наблюдению за выборами выражала единое мнение и сохраняла последовательность в своих публичных заявлениях по поводу избирательного процесса. Поэтому все наблюдатели при контактах со СМИ должны придерживаться определенных принципов.

В сущности, наблюдатели могут рассказывать представителям СМИ о своей работе, но не о своих мнениях или выводах. В Кодексе поведения наблюдателя содержится рекомендация наблюдателям воздерживаться от высказывания личных замечаний по существу своих наблюдений представителям средств массовой информации. К этой рекомендации следует отнестись серьезно, так как прошлый опыт показывает, что комментарии, высказанные представителям СМИ, могут быть вырваны из контекста, искажены или преподнесены в качестве официального мнения МНВ о выборах, даже если они четко представлены как личная точка зрения. Поэтому ДН должны воздерживаться от публичного высказывания комментариев или выводов по существу своего наблюдения. Например, они не должны выражать каких-либо мнений по поводу политической обстановки; высказывать предположения о результатах выборов; оценивать общий уровень состоятельности, равенства условий или честности избирательного процесса. Кроме того, им следует воздерживаться от публичного сравнения выборов с какими-либо другими выборами, за которыми они могли наблюдать в этой же стране или за ее пределами.

ДН не обязаны давать интервью или отвечать на вопросы представителей средств массовой информации, если они не желают этого делать. Следует, однако, избегать таких заявлений, как: «Мне нельзя разговаривать с журналистами». ДН имеют право беседовать с представителями СМИ или отвечать на вопросы по поводу целей, организации и методов наблюдения. Например, ДН могут смело давать журналистам следующие разъяснения:

- » Кто они и из какой они страны;
- » Что они входят в состав команды наблюдателей, приглашенных правительством для осуществления наблюдения за выборами;
- » Что их присутствие свидетельствует о важности данных выборов и об уровне международного интереса к ним;
- » Что все государства-участники ОБСЕ обязались приглашать наблюдателей в знак признания того, что наблюдение может способствовать увеличению прозрачности

избирательного процесса и повышению общественного доверия к нему; что БДИПЧ следит за избирательной тематикой во всех государствах-участниках ОБСЕ;

- › Каково общее число наблюдателей от БДИПЧ, находящихся в стране;
- › Что они встречаются с широким спектром кандидатов, партий, должностных лиц, организаторов выборов, представителей гражданского общества и др.;
- › Что они рассматривают все аспекты выборов, включая законодательную базу, организацию выборов, жалобы и апелляции, политическую кампанию, деятельность прессы и т.д.;
- › Количество КН, запрошенных для наблюдения в день выборов;
- › Общая методология наблюдения в день выборов;
- › Что в день, следующий за днем выборов, в столице состоится пресс-конференция, где будут объявлены предварительные выводы МНВ, на которой могут присутствовать представители всех СМИ.

Если представители СМИ настаивают на получении информации или комментариев, выходящих за рамки приведенных выше вопросов, их следует отсылать к основному составу. **Комментарии, касающиеся существа наблюдения, от имени МНВ БДИПЧ может давать представителям СМИ только глава миссии.**

Если ДН беседует с представителями средств массовой информации, он должен записать, кто взял у него интервью и какой орган (какие органы) печати или вещания он представляет. ДН следует поставить в известность штаб-квартиру миссии. ДН должен также постараться получить копию опубликованной статьи или записи переданного по радио/телевидению интервью, чтобы убедиться, что его замечания были изложены точно.

Приложение I

Рекомендуемый формат еженедельного отчета ДН

МИССИЯ БДИПЧ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ В: _____

(страна, тип и дата выборов)

ФОРМАТ ЕЖЕНЕДЕЛЬНОГО ОТЧЕТА О НАБЛЮДЕНИИ ДН

Команда №	
Местонахождение и ЗО	
Отчетный период	

- 1. Резюме** (По пунктам, выделите наиболее достойные внимания события или вопросы, рассматривавшиеся на этой неделе.)

- 2. Местные избирательные комиссии, местные органы власти и степень их готовности к выборам**

- 3. Политические партии, коалиции и кандидаты**

- 4. Предвыборная деятельность и СМИ**

- 5. НПО, внутренние наблюдатели, прочие контакты**

- 6. Участие женщин/национальных меньшинств**

7. Жалобы и апелляции

8. Выявленные недостатки, нарушения и/или случаи несоблюдения законов или инструкций в области выборов, обязательств ОБСЕ и других международных стандартов по демократическим выборам

9. Материально-техническое обеспечение/подготовка к прибытию КН/вопросы безопасности

10. Список установленных контактов:

Категория <i>НПО, партия, должностное лицо, СМИ, прочее</i>	Ф.И.О.	Организация	Контактный телефон	Адрес

11. Любые другие вопросы или просьба о помощи со стороны штаб-квартиры

Приложение J

Рекомендуемый формат оперативного отчета ДН

МИССИЯ БДИПЧ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ В: _____
(страна, тип и дата выборов)

ОПЕРАТИВНЫЙ ОТЧЕТ

Команда №	
Местонахождение и ЗО	
Дата	
Тема	

(Кратко опишите событие или происшествие, укажите ваш источник информации, сообщите, планируете ли вы дальнейшие действия.)

Приложение К

Рекомендуемый формат отчета ДН о досье

МИССИЯ БДИПЧ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ В: _____

(страна, тип и дата выборов)

ДОСЬЕ

Анкета для отслеживания жалоб, недостатков и случаев несоблюдения законов

Команда №	
Местонахождение и ЗО	
Дата	

Дата происшествия, о котором заявляется: _____

Происшествие/Категория (отметьте соответствующую позицию/позиции):

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Применение насилия | <input type="checkbox"/> Проведение агитации должностными лицами |
| <input type="checkbox"/> Задержание/арест | <input type="checkbox"/> Неправомерные действия избирательной комиссии |
| <input type="checkbox"/> Преследование партийных активистов | <input type="checkbox"/> СМИ (освещение, доступ, преследование) |
| <input type="checkbox"/> Избирательные списки | <input type="checkbox"/> Подготовка к голосованию |
| <input type="checkbox"/> Издаваемые агитационные материалы | <input type="checkbox"/> Митинги |
| <input type="checkbox"/> Злоупотребление государственными ресурсами | <input type="checkbox"/> Прочее |

Подробности (если обладаете соответствующей информацией, укажите избирательный округ и избирательный участок, а также правовые нормы, которые, как утверждается, нарушены):

Если официальная жалоба подана в соответствующие органы

- В какой орган подана жалоба?
- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Избирательная комиссия |
| <input type="checkbox"/> Суд |
| <input type="checkbox"/> Прокуратура |

Дата подачи жалобы: _____

Истец: _____

Должность/принадлежность истца: _____

Ответчик/обвиняемый: _____

Должность/принадлежность ответчика/обвиняемого: _____

Состояние/исход жалобы: _____

Требуются ли дальнейшие действия? _____

Если официальная жалоба не была подана в соответствующие органы

Поступила ли жалоба из надежного источника? Если источник не пожелал остаться неназванным, укажите его имя и контактную информацию.

Какие доказательства подтверждают жалобу?

Удалось ли вам самостоятельно проверить ее достоверность?

Дополнительные замечания:

Приложение L

Рекомендуемый формат итогового отчета ДН

МИССИЯ БДИПЧ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ В: _____

(страна, тип и дата выборов)

ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ ДН

Команда №/Ф.И.О.	
Местонахождение и ЗО	
Дата	

1. Общая оценка выборов в вашей зоне ответственности

Кратко опишите свои основные выводы по выборам в вашей ЗО. Соответствовали ли выборы в целом обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов или же имели место недостатки? В последнем случае, в чем заключались основные проблемы? Есть ли у вас дополнительные замечания для включения в заявление МНВ о предварительных выводах? Если да, изложите их подробно.

2. Дополнительное отслеживание

Существуют ли какие-либо неразрешенные вопросы, связанные с данными выборами, требующие дополнительного отслеживания до окончания процесса после отъезда МНВ?

3. Рекомендации для включения в итоговый отчет МНВ

Есть ли у вас предложения по конкретным рекомендациям органам власти, которые следовало бы включить в итоговый отчет МНВ?

4. Замечания и предложения по деятельности МНВ

Изложите, пожалуйста, ваше мнение о деятельности МНВ, все проблемы, о которых нам следует знать, и любые предложения о том, как улучшить работу очередных МНВ.

5. Прочие замечания

Приложение М

Формат платежного оправдательного документа

ОБСЕ Фонд подотчетных сумм Платежный оправдательный документ	ПОД № Дата: Бюро/Миссия: Чек/наличный расчет/перечисление
---	--

Выплачено (фамилия получателя, номер удостоверения личности, номер телефона, адрес):

Сумма

Назначение:

Утверждено к оплате	Выплачено	Получено
..... Фамилия, должность Ответственный за хранение денежных средств Получатель

Дебетуемый счет		
Код или наименование	Сумма	= долл. США/евро
<ol style="list-style-type: none">1. ДН должны представлять подтверждающую документацию, т.е. оригинал счета-фактуры или квитанции, по ВСЕМ расходам.2. В некоторых случаях, если продавец не выписывает счета-фактуры, ее можно заменить платежным оправдательным документом.3. Платежный оправдательный документ должен быть тщательно заполнен, включая данные получателя, сумму, описание товаров или услуг, дату, подписи плательщика и получателя.		
		Проверено и признано правильным Главный бухгалтер

Приложение N

Обязательства в области проведения выборов, содержащиеся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года

Пункты Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, непосредственно касающиеся выборов, приведены ниже.¹⁸ Дополнительные обязательства ОБСЕ, относящиеся к выборам, включены в *Руководство по наблюдению за выборами* БДИПЧ (издание 5-е, 2005 г.).

- (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. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.
- (7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники
 - (7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
 - (7.2) допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
 - (7.3) гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;
 - (7.4) обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;
 - (7.5) уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

¹⁸ Полный текст Копенгагенского документа можно найти на www.osce.org/docs.

- (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 [ОБСЕ] 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.



ОБ ОБСЕ/БДИПЧ

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

Располагающееся в столице Польши Варшаве, БДИПЧ было основано как Бюро по свободным выборам в результате Парижской встречи на высшем уровне 1990 года и начало свою работу в мае 1991 года. Годом позже было изменено название организации, чтобы отразить расширенный мандат Бюро, включавший деятельность в области демократизации и прав человека. В настоящее время в штате БДИПЧ работают более 130 сотрудников.

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

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

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

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

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

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

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

