



## Руководство

по наблюдению  
за регистрацией  
избирателей

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам  
и правам человека (БДИПЧ)  
Ul. Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2013

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно  
копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях  
при условии обязательного указания БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9234-877-9

Фотография на обложке: ОБСЕ/Урдур Гуннарсдоттир (Urdur Gunnarsdottir)

Дизайн: Нона Рейтер (Nona Reuter)

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	<b>5</b>
А. О настоящем руководстве	5
Б. Значение регистрации избирателей	6
В. Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты	8
Г. Подход БДИПЧ к наблюдению за регистрацией избирателей	10
<b>Терминология</b>	<b>13</b>
А. Личность и место жительства избирателя	13
Б. Данные избирателя и запись в списке избирателей	14
В. Регистры избирателей и списки избирателей	15
Г. Обновление регистров избирателей и списков избирателей	16
Д. Возможные ошибки при обновлении данных	17
Е. Закрытие регистров избирателей	19
Ж. Регистрация населения и перепись населения	20
<b>Общие характеристики систем регистрации избирателей</b>	<b>23</b>
А. Активная и пассивная регистрация избирателей	23
Б. Постоянная и периодическая регистрация избирателей	24
В. Бумажные и электронные регистры	25
Г. Административные полномочия по регистрации избирателей	25
<b>Правовая база регистрации избирателей</b>	<b>29</b>
А. Задачи оценки законодательства	29
Б. Право на участие в голосовании	31
1. Гражданство	31
2. Возрастной ценз	32
3. Ценз оседлости	33
4. Временное лишение избирательных прав	34
В. Заявления с просьбой об обновлении данных в регистре избирателей и записей в списке избирателей	35
Г. Защита персональных данных	36

<b>Оценка прозрачности</b>	<b>39</b>
А. Что такое прозрачность	39
Б. Период общественной проверки списков избирателей	40
В. Просвещение избирателей	42
<b>Оценка точности</b>	<b>45</b>
А. Что такое точность	45
Б. Обеспечение точности регистров	46
В. Типичные проблемы	48
Г. Сложности, связанные с особыми механизмами голосования	49
1. Избиратели внутри страны, отсутствующие по месту постоянного проживания	50
2. Избиратели за границей	51
3. Досрочное голосование	52
4. Голосование с помощью переносных урн или голосование на дому	53
5. Электронное голосование и использование новых технологий голосования	53
Д. Аудит регистрации избирателей	54
1. Компьютерная проверка	54
2. Тестирование в реальных условиях	55
<b>Оценка инклюзивности и недискриминации</b>	<b>57</b>
А. Участие национальных меньшинств	57
Б. Участие женщин	59
В. Участие перемещенных лиц	60
Г. Участие бездомных лиц	61
<b>Списки избирателей и день выборов</b>	<b>65</b>
А. Структура списков избирателей	65
Б. Голосование	66
В. Подсчет	68
Г. Наблюдение в день выборов	69
Д. День после выборов	70

# Введение

## А. О настоящем руководстве

Цель настоящего руководства состоит в том, чтобы предоставить читателям рекомендации, касающиеся подхода к регистрации избирателей в рамках общего наблюдения за выборами. БДИПЧ включило наблюдение за регистрацией избирателей в свою методику наблюдения за выборами, однако задача данного руководства – предложить более систематизированный и комплексный подход к наблюдению за этой чрезвычайно важной частью избирательного процесса<sup>1</sup>.

Более глубокое понимание законодательных и административных аспектов регистрации избирателей позволит повысить эффективность работы специалистов и наблюдателей в ходе деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами. Хотя настоящее руководство предназначено прежде всего для специалистов по правовым вопросам и специалистов по вопросам выборов, оно будет полезно и членам основного состава миссии по наблюдению за выборами (МНВ), а также долгосрочным (ДН) и краткосрочным наблюдателям (КН). При том, что руководство адресовано в основном миссиям по наблюдению за выборами, обращение к нему может быть полезным и для участников миссий по оценке выборов (МОВ) и другой деятельности Бюро по наблюдению за выборами. БДИПЧ надеется, что другие группы международных и внутренних наблюдателей также будут пользоваться данным руководством в своей работе.

Руководство включает следующие разделы:

-  **Введение**, в которое включены, помимо прочего, соответствующие международные стандарты и в котором представлен подход БДИПЧ ОБСЕ к регистрации избирателей;

---

<sup>1</sup> Настоящее руководство необходимо рассматривать вместе с опубликованным БДИПЧ ОБСЕ «Руководством по наблюдению за выборами». См. также другие методические документы БДИПЧ, в частности «Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами», «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах» и «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе». Ссылки на все эти документы находятся по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>.

- ✎ **Список терминов**, необходимых для понимания процесса регистрации избирателей;
- ✎ **Общие характеристики** систем регистрации избирателей и их объяснение;
- ✎ Рекомендации по анализу **правовой** базы, регулирующей регистрацию избирателей;
- ✎ Рекомендации по оценке **прозрачности** процесса регистрации избирателей;
- ✎ Рекомендации по оценке **точности** регистрации избирателей;
- ✎ Рекомендации по оценке **инклюзивности** регистрации избирателей;
- ✎ Описание использования списков избирателей и наблюдения в **день выборов**.

Наряду с объяснением технических аспектов регистрации избирателей в руководстве приводятся практические советы для наблюдателей за выборами. В конце ряда глав содержатся практические вопросы по конкретной теме, которые могут оказаться полезными для наблюдателей.

В настоящем руководстве отражен широкий спектр методов регистрации избирателей, существующих в государствах-участниках ОБСЕ. Поскольку практики регистрации избирателей в регионе ОБСЕ различны, рассматриваемые в руководстве вопросы могут иметь отношения не к каждому выбору. Наблюдатели должны будут оценивать конкретные составляющие процесса регистрации избирателей в зависимости от вида системы регистрации избирателей, временных рамок процесса регистрации и процедур, принятых в данном государстве-участнике. Помимо этого, время проведения мероприятий по наблюдению за выборами и работы миссий, а также имеющиеся в наличии ресурсы будут влиять на то, насколько всесторонне наблюдатели смогут рассмотреть эти вопросы. Тем не менее, в каждом случае регистрацию избирателей необходимо принимать во внимание и отражать в отчетах и, если требуется, в рекомендациях.

## **Б. Значение регистрации избирателей**

Все государства-участники ОБСЕ признают *всеобщее и равное избирательное право* как основной принцип демократического избирательного процесса, соблюдение которого они обязались гарантировать. Регистрация избирателей является важной базой для обеспечения равного и всеобщего участия в выборах лиц, имеющих право голосовать. Помимо этого, на основании числа зарегистрированных избирателей принимаются важные решения в ходе избирательного процесса, касающиеся, например, количества административных единиц (избирательных округов) и расположения избирательных участков, количества бюллетеней и избирательных материалов для печати и снабжения ими избирательных участков, и оценки явки избирателей.

*Прозрачность, достоверность и инклюзивность* – это основные аспекты, позволяющие гарантировать целостность процесса регистрации избирателей и точность списков избирателей. Наблюдатели за выборами при оценке процесса регистрации избирателей должны прежде всего обращать внимание на эти аспекты. Каждый из них будет подробно рассмотрен в настоящем руководстве.

Прозрачный, точный и инклюзивный процесс регистрации избирателей позволяет лицам, имеющим право голосовать, реализовать свое избирательное право – одно из основных гражданских прав – и одновременно выступает в качестве средства защиты от попыток манипулирования процессом. Список избирателей информирует избирателей о том, в каком конкретном месте они могут проголосовать, и сообщает членам избирательных комиссий о праве конкретных лиц на участие в голосовании. В то же время, список избирателей должен быть гарантией того, что каждый избиратель может проголосовать только один раз, и должен предотвращать подачу голосов теми лицами, которые не имеют права участвовать в голосовании.

Регистрация избирателей предоставляет также возможности для укрепления доверия общества к избирательному процессу. Избирателям должен быть предоставлен доступ к регистру избирателей до дня выборов, с тем чтобы они могли убедиться, что их данные не содержат ошибок. Помимо этого, избиратели должны иметь возможность потребовать своевременного исправления любых неточностей в рамках соответствующей установленной процедуры. Копии регистра избирателей могут предоставляться политическим партиям и кандидатам, с тем чтобы они могли удостовериться в том, что их сторонники внесены в списки, и могли использовать эту информацию при проведении своих предвыборных кампаний. При предоставлении копий регистра избирателей политическим партиям и кандидатам необходимо учитывать ряд вопросов. Во-первых, все партии должны иметь равный доступ к регистру избирателей, и информация должна предоставляться в соответствии с правилами защиты данных. Помимо этого, следует рассмотреть возможность предоставления регистра в электронном формате для использования возможности электронного поиска данных с учетом законодательства о защите данных. В некоторых странах группы гражданского общества также могут оценивать точность списков избирателей при помощи компьютерных проверок и проверок «в реальных условиях» и представлять свои выводы общественности.

В дополнение к вышесказанному необходимо отметить, что регистрация избирателей также является основой для ряда других компонентов избирательного процесса. В некоторых государствах-участниках к заявлениям новых политических партий или кандидатов о желании баллотироваться на выборах должны прилагаться подписи определенного количества или процента зарегистрированных избирателей. Включение в регистр избирателей также может служить основой для определения соответствия кандидатов, желающих баллотироваться на какой-либо пост, установленным требованиям – особенно на тех выборах, где системой предусмотрено проживание кандидата в избирательном округе в течение

определенного времени. В некоторых государствах-участниках государственные ресурсы на проведение предвыборной кампании выделяются из расчета определенной суммы на одного избирателя.

## **В. Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

Главная задача наблюдателей БДИПЧ за выборами состоит в анализе того, насколько выборы, в том числе процесс регистрации избирателей, отвечают обязательствам ОБСЕ и другим международным нормам в области демократических выборов. Соответствующие принципы и хорошая международная практика определяют те стандарты, которым должен соответствовать данный процесс, и их следует рассматривать как основу для оценки выполнения государствами-участниками их обязательств. Наблюдатели БДИПЧ ссылаются на эти стандарты в своих отчетах.

Наблюдатели БДИПЧ должны оценить выполнение обязательств ОБСЕ и соблюдение других международных стандартов в области демократических выборов. В Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года<sup>2</sup> государства-участники обязались соблюдать ряд принципов, касающихся проведения демократических выборов. В этом документе содержатся важнейшие основы оценки избирательных процессов, в том числе процесса регистрации избирателей.

В пункте 6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. указано следующее:

«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».

В этой связи государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство соблюдать ряд принципов, изложенных в пункте 7, в том числе «гарантир[овать] взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право». Данные принципы имеют особое значение для регистрации избирателей и подготовки списков избирателей.

Другие международные документы в области прав человека также определяют стандарты, касающиеся регистрации избирателей, и дают основу для оценки этого процесса. В частности, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>3</sup> прямо касается регистрации избирателей: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации... и без необоснованных ограничений право и возможность... голосовать и быть избранным на подлинных

2 Документ Копенгагенского совещания второй Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), Копенгаген, 5 июня – 29 июля 1990 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>.

3 МПГПП был принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.; вступил в силу 23 марта 1976 г. См.: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права».

В Замечании общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека (органа, отвечающего за предоставление руководящих указаний относительно толкования положений МПГПП в целях их выполнения) предусмотрено следующее:

«... Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли это право осуществлять. При наличии требования о регистрации избирателей, эта процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий. Если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной и не должна лишать бездомных лиц права голоса. Любые нарушения, касающиеся вмешательства в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовным законодательством, каковое должно строго применяться. Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, той частью населения, которая лишена соответствующей информации»<sup>4</sup>.

Другие документы в области прав человека гарантируют отсутствие дискриминации. Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД)<sup>5</sup> гласит:

«... Государства-участники обязуются... обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления... права участвовать в выборах..., права принимать участие... в руководстве государственными делами».

Аналогичным образом, в статье 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)<sup>6</sup> содержится следующее положение:

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

4 Пункт 11 Замечания общего порядка № 25 (право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе), принятого Комитетом ООН по правам человека 12 июля 1996 г.; см. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

5 МКЛРД была принята и открыта для подписания и ратификации резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.; вступила в силу 4 января 1969 г., см.: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

6 КЛДЖ была принята 18 декабря 1979 г. (резолюция 34/180) и вступила в силу 3 сентября 1981 г.; см.: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org); Общая рекомендация № 23 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (16-я сессия, 1997 г.), URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rgeneral23.html>.

мужчинами право голосовать на всех выборах... и избираться во все публично избираемые органы».

Разработанный Венецианской комиссией Совета Европы Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам<sup>7</sup> содержит рекомендации по вопросам хорошей практики в области регистрации избирателей. В Кодексе подчеркивается необходимость:

- ✎ вести регистр (регистры) избирателей;
- ✎ публиковать регистр (регистры) избирателей;
- ✎ постоянно обновлять на регулярной основе регистр (регистры) избирателей;
- ✎ разрабатывать подлежащие судебному контролю административные процедуры, позволяющие внесение исправлений в регистр (регистры) избирателей.

#### **Г. Подход БДИПЧ к наблюдению за регистрацией избирателей**

Благодаря осуществлению деятельности по наблюдению за выборами, особенно в рамках работы МНВ, БДИПЧ имеет все возможности для того, чтобы оценивать соблюдение принципов всеобщего и равного избирательного права. Важной составляющей такой оценки является тщательный анализ того, насколько эффективно регистрация избирателей служит продвижению всеобщего, тайного, равного, свободного, честного, подотчетного и прозрачного избирательного процесса, пользующегося доверием граждан.

Наблюдатели БДИПЧ анализируют конкретные процессы, связанные с регистрацией избирателей, в рамках общей методики наблюдения за выборами. В частности, МНВ стремится оценить точность, инклюзивность и прозрачность процесса регистрации избирателей. Многие процедуры, касающиеся регистрации избирателей, осуществляются или на постоянной основе или до начала работы МНВ, однако члены основного состава миссии совместно с ДН и КН все же могут собрать достаточно информации для проведения серьезного анализа. При наблюдении за регистрацией избирателей важно оценивать не только инклюзивность и прозрачность процесса, но и точность и качество составленных в результате списков избирателей.

Некоторые члены МНВ играют особую роль в оценке процесса регистрации избирателей.

---

<sup>7</sup> Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам (Code of Good Practice on Electoral Matters), Заключение № 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rev., Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx) (англ).

- ✎ **Специалист по правовым вопросам** проводит тщательный анализ законов, процедур и нормативных положений, касающихся регистрации избирателей, с тем чтобы определить, способствует ли правовая база составлению точных и инклюзивных списков избирателей и соответствует ли она обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.
- ✎ **Специалист по вопросам выборов** встречается с соответствующими должностными лицами, ответственными за составление списков избирателей (в центральном избирательном органе или в другом министерстве или учреждении), с тем чтобы выяснить, как реализуется процесс регистрации избирателей.
- ✎ **Специалист по политическим вопросам** встречается с кандидатами и партиями, чтобы обсудить уровень их доверия к процессу регистрации избирателей и выслушать любые вызывающие обеспокоенность вопросы относительно точности списков избирателей или процесса регистрации избирателей.
- ✎ **Специалист по национальным меньшинствам и специалист по гендерным вопросам** выясняют, имеют ли возможность группы населения, часто маргинализованные в силу традиции (например, национальные меньшинства и женщины), в полной мере участвовать в избирательном процессе и, в частности, сталкиваются ли они с какими-либо особыми правовыми или административными препятствиями в ходе регистрации.
- ✎ **Долгосрочные наблюдатели** встречаются с представителями местных и региональных избирательных органов, участвующими в составлении и ведении регистра избирателей, с целью выяснения основных характеристик структуры и функционирования системы регистрации избирателей на данном конкретном уровне. ДН также наблюдают за представлением общественности предварительных списков избирателей и, в том числе, за внесением изменений или исправлений по требованию избирателей.
- ✎ В день выборов **краткосрочные наблюдатели** собирают различные данные, в том числе данные об идентификации избирателей и использовании списков избирателей на избирательных участках. В ходе наблюдения за процедурами дня выборов любые широко распространенные неточности в списках избирателей становятся очевидными, поскольку избиратели и представители политических партий, вероятнее всего, будут жаловаться, если они или их сторонники не внесены в списки избирателей или внесены в них с ошибками.

В ситуациях, когда возникают особые проблемы с регистрацией избирателей, БДИПЧ может назначить эксперта по вопросам регистрации избирателей с целью проведения более полного анализа процесса регистрации избирателей. Такой эксперт должен обладать техническими знаниями и опытом, позволяющим ему разобратся в соответствующих базах данных и электронных процедурах составления и обновления регистра избирателей.



## Терминология

Важно, чтобы наблюдатели за выборами четко понимали терминологию и процедуры, связанные с регистрацией избирателей, – прежде всего потому, что это сложный технический процесс. В настоящей главе даются определения общепринятых терминов в этой области, а также объяснение типичных процедур в процессе регистрации избирателей. Членам основного состава миссии необходимо в своей отчетности последовательно использовать единую терминологию, чтобы избежать путаницы в определении того, что именно является объектом наблюдения.

### **А. Личность и место жительства избирателя**

*Лицо, имеющее право голосовать на выборах*, – это лицо, которое имеет право быть избирателем на конкретных выборах согласно конституции и законам страны. *Личность избирателя* обычно определяется его именем и фамилией, а также датой рождения. Помимо этого, есть другие данные, которые часто используются для идентификации личности, например, фамилия отца или матери и место рождения. В некоторых государствах-участниках каждый гражданин при рождении получает уникальный личный идентификационный номер, который может содержать персональные данные в открытом или зашифрованном виде. Независимо от того, какой тип информации включается в список избирателей, эта информация должна быть достаточной для идентификации человека. Если данные недостаточны в силу отсутствия информации (например, если избиратель не знает даты своего рождения), это негативно влияет на точность списка избирателей. Отсутствие правильных данных особенно часто встречается среди избирателей - женщин, представителей национальных меньшинств, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и бездомных.

Как правило, люди проживают в одном месте, выбранном ими для жительства, в течение достаточно долгого времени. Место, где человек обычно проживает, называют его *местом жительства*. Чаще всего место жительства обеспечивает связь между личностью человека и географическим местом, где он имеет право голосовать. На практике это означает, что избиратель зарегистрирован на избирательном участке, к которому территориально относится его место жительства.

Понятие места жительства может быть определено в правовой базе. В некоторых государствах-участниках несмотря на то, что граждане могут свободно выбирать место своего проживания, законодательство требует, чтобы они официально заявили или *зарегистрировали* свое место жительства в органах власти. Иногда выбор официального места жительства зависит от дополнительных критериев – например, владения собственностью, проживания по юридически признанному адресу или согласия владельца на проживание в конкретном объекте собственности. Некоторые государства-участники предоставляют гражданам возможность зарегистрировать как *постоянное*, так и *временное место жительства*.

В некоторых случаях для того, чтобы голосовать или быть избранным, человек должен проживать в определенном месте в течение конкретного периода времени. Срок проживания для такого *ценза оседлости* обычно начинается с момента регистрации места жительства и является также ориентиром для составления расписания конкретных выборов. Чтобы отвечать своим целям, требования в отношении срока проживания должны быть разумными и соразмерными<sup>8</sup>.

Согласно практике, широко принятой во всем регионе ОБСЕ, зарегистрированное место постоянного или временного проживания дополнительно уточняется путем указания *адреса* гражданина. Адрес обычно определяется названием улицы и номером дома. Еще одним видом адреса может быть свободно выбранное гражданином место, где представители органов власти могут с ним связаться. Определение адреса не должно использоваться для лишения бездомных лиц или лиц, проживающих в поселениях, не имеющих юридического признания со стороны властей, возможности быть зарегистрированными в качестве избирателей.

## **Б. Данные избирателя и запись в списке избирателей**

*Данные* лица, имеющего право голосовать на выборах, – это набор сведений, которые отличают данное лицо от всех других лиц, имеющих право голосовать. *Запись* в списке, с другой стороны, означает набор сведений, достаточных для идентификации лица, имеющего право голосовать, на избирательном участке в день выборов (с учетом вопросов, связанных с защитой данных). Обычно запись представляет собой подмножество данных избирателя, поскольку данные могут включать сведения, не входящие в запись в списке, в то время как все сведения, входящие в запись, включены в данные избирателя. Данные и/или запись в списке обычно состоят из полей, которые содержат *знаки*. Знаки включают буквы, цифры или специальные символы.

Запись в списке избирателей часто содержит (в отдельных полях) имя, фамилию и дату рождения. Она может также включать поля для идентификационного номера, названия улицы и номера дома. При этом данные избирателя могут, в свою очередь,

---

<sup>8</sup> См., например, разработанный Венецианской комиссией Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам (раздел I.1.1.c) и Пояснительную записку (раздел I.1.1.c), а также дело в ЕСПЧ «Пи против Франции» [Py v. France].

включать дополнительную информацию – например, фамилию отца или матери, пол, место рождения, семейное положение и т. д. Некоторые государства-участники рассматривают идентификационный номер и адрес в качестве защищаемой личной информации, которая не включается в записи списка избирателей. Однако эти сведения включаются в соответствующие данные избирателя.

## **В. Регистры избирателей и списки избирателей**

*Регистр избирателей* – это набор данных всех избирателей, имеющих право голосовать на конкретных выборах. В настоящем руководстве термин *регистр* имеет отношение к административным единицам, включающим более одного избирательного участка. Муниципальные регистры избирателей в идеальном случае должны включать всех избирателей, имеющих право голосовать в данном муниципалитете, а государственный регистр избирателей должен включать всех избирателей, имеющих право голосовать на территории данного государства. Если существует общегосударственный регистр избирателей, то муниципальные или районные регистры избирателей, как правило, будут являться подмножеством его данных.

Аналогичным образом, во многих государствах-участниках ведется *регистр населения*, который представляет собой набор данных обо всех гражданах или резидентах, включая иностранных граждан, в конкретном муниципалитете или в государстве в целом<sup>9</sup>. Поэтому в тех государствах-участниках, в которых существует система регистров населения, регистр избирателей обычно является подмножеством данных из регистра населения – с точки зрения как содержания данных, так и необходимости включения их в регистр<sup>10</sup>. Если регистр населения существует в электронном формате, необходимость в создании и ведении отдельного регистра избирателей может отсутствовать, поскольку регистр избирателей для соответствующей административной единицы в случае необходимости может быть выведен из регистра населения. Тем не менее, термин *регистр избирателей* будет часто использоваться далее в настоящем руководстве, так как имеются государства, в которых регистры избирателей существуют как отдельные регистры, а также государства, где отсутствуют регистры населения.

*Список избирателей*, в отличие от регистра избирателей, представляет собой набор записей всех лиц, имеющих право голосовать и приписанных к конкретному избирательному участку. Выборы могут проводиться и без регистра избирателей, но редко проводятся без списков избирателей. Если списки избирателей выводятся из регистра населения или регистра избирателей, общее количество записей

---

9 См.: Руководящие принципы в области регистрации населения. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/39497?download=true>.

10 Например, несовершеннолетние лица включаются в регистр населения, но не включаются в регистр избирателей.

в списке будет равно количеству данных в регистре избирателей или количеству данных избирателей в регистре населения.

## Г. Обновление регистров избирателей и списков избирателей

Изменения в жизни людей, которые должны быть отражены в регистре избирателей, обычно называют *изменениями гражданского состояния*. Вступление в брак или развод могут привести к смене фамилии, изменяя тем самым формальные параметры идентификации личности. По достижении возраста, дающего право на участие в голосовании, граждане становятся избирателями, и они должны быть включены в регистр избирателей и в соответствующий список избирателей. В случае смерти избирателя его данные должны быть удалены из регистра избирателей и соответствующего списка избирателей. Помимо этого, новые граждане пополняют ряды лиц, имеющих право голосовать, и в связи с этим органы, вносящие изменения в записи о натурализации/гражданстве, тоже должны быть подключены к данной системе регистрации избирателей.

Если человек *меняет место жительства*, он, возможно, будет голосовать на другом избирательном участке. Это подразумевает необходимость изменения части его данных и/или записи, содержащей адрес. При этом, если избиратели официально не сообщают об изменении места жительства соответствующим органам власти, их регистрация остается без изменений и их запись в списке избирателей конкретного избирательного участка будет соответствовать последнему официально зарегистрированному адресу.

Когда происходят изменения гражданского состояния или люди меняют место жительства, соответствующие поля в данных и записях избирателей должны *обновляться*. Хорошо организованную систему регистрации отличают тщательно продуманные и надлежащим образом соблюдаемые сроки обновления регистров и информирования других соответствующих учреждений об этих обновлениях. В случаях, когда регистр избирателей основывается на нескольких исходных базах данных, за внесение всех обновлений должно отвечать учреждение, отвечающее за ведение регистра.

В контексте наблюдения за выборами при описании различных обновлений регистра избирателей используются следующие термины:

-  **Добавление** (новых) данных в регистр избирателей представляет собой включение данных нового избирателя в регистр избирателей в случае, когда данное лицо приобретает право участвовать в голосовании (например, достигает 18-летнего возраста, получает гражданство, возвращается из-за границы). Такое действие приводит к внесению новой записи в конкретный список избирателей, соответствующий избирательному участку, к которому относится адрес нового избирателя.

- ✎ **Перенос** данных означает изменение адреса лица, имеющего право голосовать на выборах, и перемещение его данных в регистре избирателей из списка избирателей одного избирательного участка в список другого участка. В контексте списков избирателей такое действие приводит к удалению соответствующей записи из списка избирателей прежнего избирательного участка и добавлению записи в список избирателей нового избирательного участка. Аналогичным образом, в общегосударственном регистре возможно перенесение данных из одной местной административной единицы, муниципалитета или избирательного округа в другой.
- ✎ **Исправление** данных означает изменения в данных избирателя и в записи списка избирателей, отличные от изменения адреса или приобретения права участвовать в голосовании. Таким образом, запись по-прежнему находится в списке избирателей, приписанных к соответствующему избирательному участку.
- ✎ **Блокирование** данных связано с временной утратой лицом права участвовать в голосовании. Данные конкретного лица блокируются, но не удаляются из регистра и могут быть снова активированы. Однако соответствующая запись удаляется из списка избирателей на время блокировки. Аналогичным образом, восстановление данных соответствует восстановлению права участвовать в голосовании, а не добавлению данных избирателя.
- ✎ **Удаление** данных и соответствующей записи представляет собой стирание из регистра избирателей данных лица, ранее имевшего право голосовать, а также удаление соответствующей записи из списка избирателей (например, в случае смерти, постоянного лишения права на участие в голосовании или утраты гражданства). Необходимо соблюдать осторожность при удалении данных и записей избирателей, так как это приводит к бессрочному лишению избирательных прав.

#### **Д. Возможные ошибки при обновлении данных**

В процессе регистрации избирателей могут случаться непреднамеренные ошибки. Обновление данных и записей требует особого и неустанного внимания к защите регистров и списков от ошибок, независимо от типа регистрационной системы или формата регистра (бумажного или электронного). Непреднамеренная замена одного символа другим в существующих данных, особенно в электронных регистрах, может привести к непредусмотренному созданию новых данных<sup>11</sup>.

Специалисты обычно различают более и менее важные ошибки, часто полагаясь на здравомыслие членов избирательных комиссий при обращении с ошибками. Такой подход может быть обоснованным в обстановке всеобщего доверия. Однако

---

<sup>11</sup> Это случается, в частности, при транслитерации кириллицы латиницей и наоборот. В таких случаях лицо может иметь несколько официальных версий написания своего имени в разных документах.

имеют место ситуации, когда в день выборов член избирательной комиссии может отказать избирателю в выдаче бюллетеня и тем самым лишить его избирательных прав из-за простой опечатки в записи в списке избирателей, создающей расхождение между этой записью и данными в документе, удостоверяющем личность избирателя. Поэтому небольшие ошибки могут поколебать уверенность в точности списков избирателей.

К ошибкам, приводящим к очевидным последствиям в день выборов, можно отнести следующие:

- ✎ **сбой при добавлении данных**, вероятным следствием которого будет лишение избирателя его избирательных прав;
- ✎ **сбой при удалении данных**, вероятным следствием которого будут обвинения в наличии «мертвых душ» в списках избирателей; возможны также последствия с точки зрения выполнения требований по явке (если применимо);
- ✎ **сбой при переносе данных**, вероятным следствием которого будет невозможность для избирателя найти свою запись в списке избирателей;
- ✎ **сбой при исправлении, блокировании или возвращении данных в список**, приводящий к последствиям, сходным с указанными выше;
- ✎ **введение неправильной информации при добавлении или переносе данных** (например, неправильное написание имен и фамилий и приписка избирателей к неверному избирательному участку), которое может привести к лишению избирательных прав, если избиратель не включен в список, или же к созданию повторяющихся данных (см. ниже);
- ✎ **выбор неверных данных для исправления или переноса**, что также может привести к лишению избирательных прав, причем в этом случае будет затронуто несколько избирателей;
- ✎ **удаление действительных данных** (например, в ходе очистки списка от вероятных повторяющихся записей или при выборе неверных данных для удаления), которое приводит к лишению избирателей их избирательных прав.

Еще одним возможным видом ошибки является *группа повторяющихся данных*, когда в регистре имеется более одного набора данных одного и того же избирателя. Если данные идентичны, их называют *точными повторяющимися данными*. Более вероятно наличие *возможных повторяющихся данных* – группы данных, отличающихся одним или несколькими знаками, или даже полями, но при тщательном рассмотрении оказывающихся связанными с одним и тем же избирателем. Группы возможных повторяющихся записей могут возникать в списках одного и того же избирательного участка, где они могут быть выявлены путем визуальной проверки. В других случаях они могут обнаруживаться в списках избирателей разных избирательных участков. Аналогичным образом, одна запись может фигурировать

в списке избирательного участка, находящегося в одном муниципалитете, а другая запись – в списке избирательного участка в другом муниципалитете.

Даже в самом простом случае, когда группы возможных повторяющихся записей визуально идентифицируются в списке избирателей какого-либо избирательного участка, необходимо провести тщательный анализ, с тем чтобы установить факт принадлежности записей в группе одному и тому же избирателю и определить, какая из записей в группе является правильной. Такой анализ требует участия представителей органов власти, ответственных за ведение соответствующего регистра избирателей, регистра населения или архивов записей актов гражданского состояния, так как они отвечают за точность этих данных.

Наблюдатели за выборами должны проявлять осторожность при оценке возможных серьезных ошибок в списках избирателей. Как правило, на месте невозможно полностью разобраться в ситуации или проанализировать причины расхождений. Если в ходе наблюдения за выборами обнаруживается факт отсутствия записи или, наоборот, наличия повторяющихся записей, наблюдатели должны попытаться выяснить у представителей органов власти, как они намереваются решить эту проблему. Затем наблюдателям следует сообщить в своих отчетах о возникшей проблеме и о способе ее решения.

## **Е. Закрытие регистров избирателей**

В законодательстве некоторых государств-участников ОБСЕ предусмотрено, что регистрация избирателей должна быть завершена в определенный момент до дня выборов. По истечении установленного срока регистр избирателей *закрывается*. Изменения данных после этого не допускаются. Однако в других государствах-участниках изменения допускаются даже в день выборов при соблюдении определенных условий.

Когда регистрация избирателей завершена – часто это происходит параллельно с периодом общественной проверки списков избирателей (см. ниже), – возможно оглашение числа зарегистрированных избирателей в масштабах государства, муниципалитета и избирательного участка. Публичное оглашение данных регистрации избирателей до дня выборов полезно для кандидатов на выборах и повышает общую прозрачность избирательного процесса.

Закрытие регистра дает должностным лицам, ответственным за регистрацию избирателей, время для анализа предложений должностных лиц и избирателей относительно внесения изменений в предварительные списки избирателей. После этого в предварительные списки вносятся соответствующие изменения, с тем чтобы затем подготовить окончательные списки избирателей и своевременно доставить их на избирательные участки.

В государствах-участниках ОБСЕ, в которых внесение изменений в списки избирателей допускается незадолго до дня выборов или непосредственно в этот день, в законодательстве устанавливается крайний срок для подачи заявлений о внесении изменений. Цель этого ограничения – дать возможность должностным лицам своевременно составить окончательные списки избирателей. Однако такое законодательство все же позволяет членам избирательных комиссий вносить изменения в окончательные списки избирателей в день выборов в том случае, если лицо, имеющее право голосовать на выборах, явится на избирательный участок и представит доказательства своего права участвовать в голосовании на данном участке. К таким доказательствам может относиться документ, удостоверяющий личность, с адресом избирателя; открепительное удостоверение для голосования или решение суда, подтверждающее право данного избирателя участвовать в голосовании.

**Дополнительный список избирателей.** Список, составленный из добавленных данных избирателей после закрытия регистра во время подготовки к выборам или в день выборов, часто называют дополнительным (или добавочным) списком избирателей. В целях прозрачности требуется, чтобы количество записей в дополнительном списке избирателей было указано отдельной строкой в протоколе избирательного участка, с тем чтобы данные о числе зарегистрированных избирателей до дня выборов и в сам день выборов были доступны отдельно. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ законодательство предусматривает перекрестную проверку списков избирателей по всей стране после выборов и выяснение вопроса о том, могли ли дополнительные списки избирателей быть неправомерно использованы в целях многократного голосования. Возможное добавление записей из дополнительных списков избирателей в регистр избирателей или регистр населения после выборов требует дополнительного внимания со стороны соответствующих должностных лиц, так как простое добавление этой информации может негативно сказаться на точности регистра избирателей.

## **Ж. Регистрация населения и перепись населения**

В ходе *переписи населения* можно составить картину демографической ситуации в стране в конкретный момент, отражающий население, домохозяйства, экономику и т. д. Хотя перепись может дать полезную информацию о развивающихся тенденциях в сравнении с предыдущими переписями, полученная картина является точной только в тот момент, когда она была сделана. Переписи населения проводятся периодически, обычно раз в десять лет. В настоящем руководстве термин *перепись* следует понимать как подсчет населения. В периоды между проведением переписей демографические изменения могут учитываться при помощи статистики или же данных из актов гражданского состояния или постоянно обновляемых регистров населения.

При этом *регистрацию* населения следует рассматривать как плод постоянных усилий по регулярному сбору и обновлению персональных данных населения для будущего использования. Регистрация населения основывается на официальных документах и на регулярном обновлении собранных персональных данных,

происходящем каждый раз, когда имеет место изменение гражданского состояния индивида, например, в результате рождения, смерти, приобретения или утраты гражданства, заключения брака, развода или перемены места жительства. Любые регистрационные мероприятия требуют тщательного планирования в отношении того, как будут записываться изменения гражданского состояния, где будут храниться оригиналы регистрации актов гражданского состояния и какие учреждения будут официально уведомляться о любых изменениях гражданского состояния конкретных лиц.

Необходимо отметить ряд различий между переписью и регистрацией населения.

#### **Перепись:**

- ☞ регистрируются все лица, обнаруженные переписчиками во время проведения переписи, но могут не учитываться те, кто отсутствует по месту проживания;
- ☞ установление личности обычно не требуется;
- ☞ за основу берется место проживания в данное время.

#### **Регистрация населения:**

- ☞ проводится в течение длительного времени и не учитывает иностранных граждан, временно проживающих в данной стране;
- ☞ собирается точная персональная информация (в идеальной случае – обо всех гражданах страны) в соответствии со строгими правилами защиты данных;
- ☞ используются точные термины – например, адрес (постоянной или временной) регистрации и/или зарегистрированное место проживания, – в соответствии с положениями законодательства страны.

Данные переписи могут помочь наблюдателям за выборами составить приблизительную демографическую картину государства. При помощи статистических расчетов, основанных на данных переписи, можно провести оценку пропорциональной доли граждан, имеющих право голосовать на выборах, для любой административной единицы и сравнить эти данные с официальным числом зарегистрированных избирателей. Эта информация может оказаться полезной наблюдателям. Однако к таким сравнениям нужно подходить с осторожностью в связи с серьезными различиями в практических действиях и методиках, используемых при переписи и регистрации населения.



# Общие характеристики систем регистрации избирателей

Наблюдателям за выборами следует прежде всего выяснить основные характеристики системы регистрации избирателей в данной стране, поскольку такие системы могут значительно отличаться в разных государствах-участниках ОБСЕ. Доступная наблюдателям информация о процессе регистрации избирателей в значительной степени зависит от особенностей системы регистрации избирателей, а также от сроков проведения регистрации. В настоящей главе разъясняются некоторые основные характеристики различных типов систем регистрации избирателей и способы проведения различий между ними. Это должно помочь наблюдателям за выборами в разработке подхода к оценке регистрации избирателей.

## **А. Активная и пассивная регистрация избирателей**

В *«активной» системе регистрации избирателей* должны предпринимать действия для того, чтобы зарегистрировать в соответствующих органах власти свое намерение участвовать в выборах. Это может делаться перед каждым выборами или же на постоянной основе. Данный термин подчеркивает тот факт, что внесение фамилии избирателя в список избирателей является результатом его решения зарегистрироваться. Для регистрации в такой системе избиратель должен заполнить необходимые регистрационные бланки и подать их в соответствующие органы в определенные сроки или же предпринять другие усилия, с тем чтобы обеспечить свое включение в конкретный список избирателей.

В *«пассивной» системе регистрации избирателей* от избирателей не требуется каких-либо конкретных действий для того, чтобы быть внесенными в списки избирателей. Данный термин подчеркивает, что избиратель регистрируется автоматически и включается в списки избирателей без каких-либо действий с его стороны.

Это означает, что списки избирателей составляются на основании существующих данных, которые хранятся и обновляются соответствующими органами власти на общегосударственном или муниципальном уровне. В пассивной системе регистрации избирателей персональные данные избирателей часто выводятся из регистров актов гражданского состояния, которые обычно ведутся местными органами власти. В таких случаях тип исходных данных (например, регистр населения, записи актов гражданского состояния, паспортный регистр, база идентификационных данных) влияет на качество регистра избирателей.

Пассивные системы могут создавать ложное представление о том, что регистрация избирателей является полностью автоматизированной и граждане не играют никакой роли в этой деятельности. Тем не менее, это не так, поскольку в этих системах чрезвычайно важно, чтобы граждане своевременно информировали органы власти о любых изменениях, касающихся их персональных данных или места жительства.

## **Б. Постоянная и периодическая регистрация избирателей**

Иногда различают *постоянные* и *периодические* административные системы регистрации избирателей. В *системах постоянной регистрации* регистры обновляются каждый раз, когда имеет место изменение гражданского состояния человека. Избиратели могут информировать власти об изменениях в их данных в любое время, обычно путем обращения в административные органы. В этом случае важно эффективное функционирование системы уведомления различных заинтересованных органов власти. Пассивные системы регистрации по своему типу часто являются постоянными.

В *системе периодической регистрации* данные обновляются периодически или подготавливаются заново; это может происходить перед выборами или один раз в определенное количество лет. В исключительных обстоятельствах – например, в постконфликтных ситуациях – определение периодический также может относиться к возобновлению действий по регистрации, в ходе которых имена лиц, имеющих право голосовать на выборах, добавляются в новый регистр. В ряде государств-участников ОБСЕ законодательством установлен определенный промежуток времени в каждом году, в течение которого гражданам предлагается сообщить об изменениях в их статусе, связанном с правами избирателя, – в частности, о перемене места жительства или об утрате/приобретении права участвовать в голосовании. Хотя системы активной регистрации чаще всего подразумевают периодическую регистрацию, иногда они могут быть постоянными по своему типу (например, в странах, где административные органы в любое время принимают новые или содержащие изменения заявления о регистрации).

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ власти могут счесть необходимым обновлять регистр избирателей в рамках периодической системы при подготовке к выборам. Такая деятельность может включать поквартирный обход населения

с целью регистрации избирателей или открытие специальных помещений для регистрации, в которых принимаются заявления от избирателей. В таких случаях наблюдатели за выборами должны оценить, обеспечивают ли эти кампании достаточный охват населения, а также выяснить доступность помещений для регистрации и наличие регистрационных бланков.

## **В. Бумажные и электронные регистры**

Регистры актов гражданского состояния и регистры избирателей могут вестись в бумажном или электронном формате. Хотя всеобщий электронный регистр лучше всего может обеспечить точность процесса регистрации избирателей, в некоторых странах такой подход может быть неосуществим. Бумажные регистры избирателей и списки избирателей не обеспечивают таких же гарантий точности, поскольку их нельзя без труда сопоставлять с целью выявления повторяющихся записей и их сложнее обновлять.

Электронные регистры актов гражданского состояния или регистры избирателей могут быть централизованными или же созданными в рамках муниципалитетов или других административных единиц. С другой стороны, муниципальные регистры могут подключаться к общегосударственной сети с целью использования онлайн-сервисов, включая перекрестные проверки с целью обнаружения возможных повторяющихся данных. В случае работы с сетевыми базами данных важно обеспечить, чтобы программное обеспечение, используемое различными административными единицами, было совместимым.

В пассивных системах регистрации избирателей в любой момент при назначении выборов из электронного регистра населения можно вывести соответствующий регистр избирателей и/или списки приписанных к данному участку избирателей (как предварительные, так и окончательные). В активных системах регистрации электронные регистры также могут быть полезными, поскольку их можно легко обновлять и проверять с целью выявления повторяющихся или отсутствующих записей. Доступ избирателей к собственным данным при помощи Интернета еще более упрощает точную регистрацию избирателей, но нуждается в регулировании в целях обеспечения достаточной защиты данных и необходимых гарантий безопасности. В некоторых странах члены избирательных комиссий проверяют списки избирателей на компьютере, ускоряя тем самым процесс голосования.

## **Г. Административные полномочия по регистрации избирателей**

Системы регистрации избирателей также могут различаться по тому, какой административный орган отвечает за обслуживание системы и контроль над ней. Положения о регистрации избирателей значительно отличаются в разных государствах-участниках ОБСЕ, и к различным аспектам этого процесса могут быть подключены несколько различных учреждений – особенно в тех системах, где данные регистрации избирателей являются подмножеством другой базы данных, за

ведение которой отвечает государство. Чрезвычайно важно, чтобы правовая база предусматривала четкое разделение ответственности между учреждениями и лицами, участвующими в регистрации избирателей. Занимающиеся этой деятельностью административные органы должны располагать средствами для регулярной передачи данных и обмена другой информацией.

Как правило, составление и обслуживание регистров населения и/или избирателей, а также списков избирателей рассматриваются как административная обязанность, и в этой связи данная деятельность обычно входит в сферу ответственности исполнительной власти и в большинстве случаев осуществляется местными органами управления. В пассивных системах регистрации должностные лица местных органов власти обычно отвечают за составление и обновление списков избирателей, которые затем, до начала выборов, предоставляются в органы, ответственные за проведение выборов. Однако избирательные органы могут иметь возможность проверять предоставленные данные, а также могут участвовать в рассмотрении апелляций, касающихся списков избирателей, в период, непосредственно предшествующий выборам.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ составление и/или проверка регистров избирателей и предварительных списков избирателей поручается органам, ответственным за проведение выборов. В активных системах регистрации, не связанных с другими государственными базами данных или мероприятиями, есть больше вероятности, что ответственность за регистрацию избирателей будет возлагаться на избирательные органы. В таких случаях закон может предписывать, что избирательный орган должен создавать временные регистрационные центры на местном уровне либо в предвыборный период, либо в качестве постоянной части его организационной структуры. В других случаях закон может предусматривать, что заявления о регистрации принимаются другими государственными учреждениями, оказывающими услуги населению, а затем передаются для обработки в органы, ответственные за проведение выборов.

В странах, где за проведение выборов отвечает орган исполнительной власти (например, Министерство внутренних дел), этот орган также может быть уполномочен вести общегосударственный регистр населения или регистр избирателей. К другим центральным ведомствам, которые могут в значительной степени участвовать в составлении регистра избирателей, относятся Министерство юстиции, государственная полиция или государственное бюро статистики. В тех случаях, когда в процессе участвует более одного учреждения, важно определить, кто и на каком уровне отвечает за объединение, обновление и проверку данных. Если различные учреждения могут располагать противоречащими друг другу сведениями об одном и том же лице, должно быть четко определено, данные какого учреждения имеют преимущественную силу.

В тех странах, которые обеспечивают особые механизмы голосования для избирателей, отсутствующих по месту жительства, законодательство может

предусматривать участие других ведомств в составлении списков избирателей для специальных избирательных участков. К этим органам относятся Министерство иностранных дел (для сотрудников посольств и/или избирателей, проживающих за границей), Министерство обороны (для военнослужащих), Министерство внутренних дел (для полицейских, поддерживающих порядок в день выборов), Министерство юстиции (для заключенных и задержанных лиц), Министерство здравоохранения (для стационарных больных и/или лиц, находящихся в учреждениях социального обслуживания) и морские власти (для экипажей судов).

### Общие характеристики систем регистрации избирателей

Вопросы:

- Является ли система регистрации активной или пассивной?
- Является ли система регистрации периодической или постоянной?
- Ведется ли регистр избирателей в бумажном/электронном виде?
- Хранятся ли электронные данные в отдельных системах местных органов власти или в общегосударственной сетевой базе данных?
- Является ли регистр избирателей автономным регистром или же он выводится из другого регистра – например, регистра населения?
- Составляется ли регистр избирателей заново для каждых выборов или же он существует как постоянный, регулярно обновляемый регистр?
- Четко ли определены полномочия и понимают ли должностные лица, кто и что должен делать?
- Кто собирает и хранит данные регистрации избирателей: местные органы государственной власти, избирательные органы, другое государственное учреждение или группа учреждений?



# Правовая база регистрации избирателей

Первым шагом наблюдателей за выборами и специалистов на пути к пониманию системы регистрации избирателей является анализ соответствующих законов и нормативных положений. В настоящей главе содержатся рекомендации по вопросу о том, как подходить к оценке правовой базы регистрации избирателей<sup>12</sup>. Оценка должна проводиться как можно раньше, поскольку она служит основой для планирования наблюдения за процессом регистрации избирателей в рамках деятельности МНВ.

## **А. Задачи оценки законодательства**

Законодательство, регулирующее голосование на выборах и регистрацию избирателей, значительно отличается в разных странах региона ОБСЕ. Процедуры регистрации избирателей неразрывно связаны с административной структурой государства и его культурными традициями, касающимися следующих сфер: (а) проведения выборов; (б) идентификации личности граждан; (в) установления однозначной и понятной связи между личностью избирателя и местом, где он должен голосовать; (г) конфиденциальности персональных данных.

Основная ответственность за анализ правовой базы, в том числе положений о регистрации избирателей, возлагается на специалиста по правовым вопросам, в то время как за отслеживание выполнения этих положений отвечает специалист по вопросам выборов. Специалист по правовым вопросам должен быть подготовлен к тому, чтобы проанализировать ряд законов в целях получения глубокого понимания их значения для регистрации избирателей. Он должен выяснить, какие

<sup>12</sup> См. также: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов, БДИПЧ ОБСЕ, 2001. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13960>.

административные органы отвечают за составление регистров избирателей и списков избирателей, и запросить административные постановления в соответствующих учреждениях. В частности, специалист по правовым вопросам должен оценить критерии предоставления права на участие в голосовании, порядок обновления и пересмотра списков избирателей, а также положения о защите персональных данных, содержащиеся в правовой базе.

Минимальный стандарт, которому должна соответствовать правовая база, – это гарантия всеобщего и равного избирательного права. «Всеобщее» означает, что каждому лицу, имеющему право голосовать на выборах, должно быть гарантировано избирательное право, а «равное» говорит о том, что голоса всех граждан, имеющих право голосовать, имеют одинаковый вес. Помимо этого, правовая база должна обеспечивать соблюдение принципа недискриминации при осуществлении избирательных прав.

В целом, правовая база регистрации избирателей может включать следующее:

- ✎ положения конституции;
- ✎ положения закона (законов) о выборах, регулирующие регистрацию избирателей;
- ✎ законы, касающиеся непосредственно регистрации избирателей;
- ✎ законы о регистрации актов гражданского состояния (где применимо);
- ✎ другие соответствующие законодательные акты – например, законы о языке или законы о гражданстве;
- ✎ административные правила и нормы, устанавливающие порядок выполнения предписаний закона.

Конституция государства является основным документом, устанавливающим (чаще всего в виде общих положений) избирательное право на основании гражданства и возраста. Статья 25 МПГПП, содержащая стандарты соблюдения всеобщего избирательного права, гласит, что «каждый гражданин должен иметь право... и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей» и «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей». Помимо этого, в Замечании общего порядка № 25 говорится, что «в процессе осуществления этих прав не допускается каких-либо различий между гражданами в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства ...».

Конституции могут включать описание других компонентов системы представительства, а также общие критерии административного деления государства и создания избирательных округов. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ допускается участие иностранных граждан в местных выборах. Такие положения могут влиять на порядок регистрации избирателей.

Положения, касающиеся регистрации избирателей, часто содержатся в избирательном законодательстве. Однако в некоторых государствах-участниках существуют отдельные законы о регистрации избирателей. В федеральных системах правовые положения, касающиеся регистрации избирателей, могут быть частью законодательства федеральных или местных административно-территориальных единиц. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ регистры избирателей и списки избирателей непосредственно привязаны к регистрам населения и соответствующему законодательству. Законы о языке, действующие в некоторых странах, могут влиять на право на получение гражданства, а также на права представителей национальных меньшинств на получение информации для избирателей на родном языке.

Административные постановления ведомства, ответственного за регистрацию избирателей, также являются важным компонентом правовой базы, поскольку в идеальном случае они описывают процедуры регистрации со всеми необходимыми подробностями. Однако нельзя допускать, чтобы административные требования ограничивали право голосовать на выборах.

## **Б. Право на участие в голосовании**

Хотя всеобщее избирательное право подразумевает, что каждый человек должен иметь право на участие в голосовании, согласно международным стандартам существуют определенные критерии предоставления этого права. Общепризнанными требованиями для предоставления права голосовать на выборах являются гражданство, возраст, место жительства и отсутствие установленных законом или решением суда обстоятельств, лишающих гражданина избирательных прав. С правом голосовать обычно связано право граждан выставлять свою кандидатуру на выборах. Специалист по правовым вопросам должен выяснить и тщательно проанализировать критерии предоставления права на участие в голосовании, в том числе любые основания для лишения гражданина этого права.

### **1. Гражданство**

Гражданство обычно является основным требованием для получения права избирать или быть избранным на государственную должность в государстве-участнике ОБСЕ. В некоторых государствах-участниках натурализованным гражданам гарантируется право избирать, но не право быть избранным на высокие государственные должности. Лица с двойным гражданством обычно имеют право избирать и быть избранными, однако в некоторых государствах их право быть избранными

ограничено. В целом считается, что определение гражданства относится к суверенным правам каждого государства-участника ОБСЕ<sup>13</sup>.

Вопросы гражданства редко рассматриваются подробно в рамках деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами. Тем не менее, поскольку законы о гражданстве и натурализации затрагивают право голосовать или выставять свою кандидатуру на выборах, важно понять, как данное законодательство предоставляет или блокирует возможность приобретать гражданство и полностью участвовать в общественной жизни (в том числе для представителей национальных меньшинств).

С практической точки зрения, в государствах, где регистры избирателей выводятся из регистров населения, наблюдателям полезно выяснить порядок разделения граждан и неграждан, обеспечивающий включение в регистр избирателей или в списки избирателей для конкретных выборов только тех, кто имеет право участвовать в голосовании. Этот вопрос приобретает большое значение в ситуации, когда критерии предоставления избирательного права различаются в зависимости от вида выборов.

Граждане государств-членов ЕС, постоянно проживающие в других государствах-членах ЕС, имеют право голосовать и быть избранными в ходе выборов в Европейский парламент<sup>14</sup> и выборов в местные органы власти<sup>15</sup>, но обычно лишены права участвовать в общегосударственных выборах. Помимо этого, в некоторых государствах-участниках ОБСЕ допускается участие в местных выборах других иностранных граждан, на законных основаниях проживающих в данной стране. В ряде государств законом предусмотрено, что неграждане, желающие принимать участие в таких выборах, должны в индивидуальном порядке подать заявление о внесении их в список избирателей. В других странах ОБСЕ внесение в регистр избирателей для целей таких выборов может происходить «автоматически» на основании других данных, регистрируемых на общегосударственном уровне.

## 2. Возрастной ценз

Установление возрастного ценза для избирательного права принято во всех государствах-участниках ОБСЕ. Как правило, это требование привязывается к принятому в стране в соответствии с законом возрасту совершеннолетия. В большинстве государств-участников ОБСЕ возрастной ценз для участия в голосовании

---

13 Решение ЕСПЧ по делу “Tanase and Chirtoaca v. Moldova” (Танасэ и Киртоакэ против Молдовы). В случае ограничения, основанного на гражданстве, это является нарушением права быть избранным, см.: <http://echr.ketse.com/doc/7.08-en-20081118/view/>.

14 Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 [Директива 93/109/ЕС Совета ЕС]. URL: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=gui chett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0109&model=gui chett).

15 Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 [Директива 94/80/ЕС Совета ЕС]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:en:NOT>. См. также: Хартия основных прав Европейского союза, раздел V «Гражданство», статья 40, см.: [www.europarl.europa.eu/charter](http://www.europarl.europa.eu/charter).

варьируется от 18 до 21 года. Имеются также страны, в которых возраст, дающий право на участие в голосовании, может варьироваться в зависимости от вида выборов.

Законы государств по-разному определяют дату, до которой должен быть достигнут возраст, дающий право на участие в голосовании. В большинстве государств-участников ОБСЕ требуется достижение возраста избирателя до даты выборов, на которых данное лицо желает голосовать. Такой подход содействует предоставлению гражданам их прав. Однако в других государствах-участниках лицо должно достичь возраста, дающего право на участие в голосовании, до конца периода регистрации избирателей.

В пассивных системах регистрации избирателей лица, голосующие впервые, должны автоматически включаться в регистры избирателей и списки избирателей. В активных системах лица, голосующие впервые, должны пройти определенные административные процедуры, чтобы зарегистрироваться в качестве избирателя. В таких случаях политические партии часто проводят информационные кампании среди населения, направленные на поощрение регистрации избирателей. Специалист по вопросам выборов должен проверить, добавлены ли в соответствии с установленными процедурами в списки избирателей лица, вошедшие в избирательный возраст.

### **3. Ценз оседлости**

Ценз оседлости привязывает право избирателя участвовать в выборах к факту наличия у него зарегистрированного места проживания в течение определенного периода времени до дня выборов или какой-либо другой установленной даты. Такие требования могут создавать дополнительные сложности, в частности, на выборах в местные органы власти или на парламентских выборах в мажоритарных избирательных системах, где для получения права на участие в голосовании в определенном избирательном округе нужно проживать в определенном районе. Длительность требуемого срока проживания может варьироваться в зависимости от вида выборов.

Ценз оседлости часто затрагивает права избирателей, сменивших свое место жительства незадолго до даты выборов. В ряде государств-участников избиратели, не обладающие правом участвовать в голосовании в избирательном округе на новом месте проживания, могут все же проголосовать на избирательном участке по предыдущему месту жительства. Часто ценз оседлости для получения права быть избранным требует более длительного проживания в конкретном месте, чем для получения права голосовать.

В нескольких государствах-участниках лицам, имеющим право голосовать на выборах, разрешается голосовать на любом избирательном участке в своем избирательном округе. Этот подход могут сопровождать дополнительные меры защиты

– например, маркировка пальцев избирателей чернилами или проставление штампов в документах, удостоверяющих личность избирателя, после голосования. Такие меры защиты могут не использоваться, если регистр избирателей в избирательном округе ведется в электронном виде, а списки избирателей на участках являются сетевыми документами. В таких случаях на всех избирательных участках в избирательном округе можно проверить, подал ли уже избиратель свой голос, и таким образом пресечь возможные попытки многократного голосования.

В некоторых государствах-участниках избиратели, проживающие и зарегистрированные в качестве избирателей за границей, направляют свои голоса в тот избирательный округ, где они были зарегистрированы до выезда за границу.

#### 4. Временное лишение избирательных прав

Международные стандарты, касающиеся всеобщего избирательного права, предусматривают, что лишение избирательных прав может быть обусловлено только двумя причинами: решением суда о невменяемости данного лица или осуждением за совершение тяжкого преступления. В Замечании общего порядка № 25 стандарты, изложенные в статье 25 МПГПП, подробно разъясняются следующим образом:

«... Причины этого [лишения] должны быть объективными и обоснованными. Если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок такого лишения должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишенным свободы, но еще не осужденным, не может быть отказано в осуществлении их права голоса...»

Помимо этого, в пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. предусматривается, что «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона».

До сих пор есть несколько государств-участников ОБСЕ, в которых не только заключенные, но и лица, отбывшие срок наказания, и лица, содержащиеся под стражей, лишены права участвовать в голосовании. Специалист по правовым вопросам должен тщательно проанализировать все процедуры временного лишения избирательных прав, существующие в данном государстве-участнике, а также процесс пересмотра такого решения. Помимо этого, специалист по вопросам выборов должен оценить, как временное лишение прав и восстановление данных и записей в списке избирателей организовано на практике, с тем чтобы выявить любые возможности для неправомерного лишения граждан их избирательных прав<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> См. решения ЕСПЧ по делу “Hirst v. UK” [Хёрст против Соединенного Королевства], URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{"itemid":\["001-70442"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70442#{), и делу “Frodl v. Austria” [Фродль против Австрии], URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-98132#{"itemid":\["001-98132"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-98132#{).

Согласно международным стандартам и хорошей практике, лишение избирательных прав должно подлежать определенным ограничениям. Речь идет о следующих требованиях:

- ✎ ограничения избирательных прав должны быть установлены законодательством;
- ✎ должен соблюдаться принцип соразмерности наказания совершенному преступлению;
- ✎ недееспособность по причине психического заболевания может быть установлена только решением суда<sup>17</sup>.

### **В. Заявления с просьбой об обновлении данных в регистре избирателей и записей в списке избирателей**

В законодательстве должно быть четко определено, кто имеет право подавать заявление с просьбой об обновлении регистрационных данных и/или записей, каков порядок подачи таких заявлений и в какой период времени они могут подаваться. В системе постоянной регистрации избиратели должны иметь возможность на регулярной основе подавать заявления об обновлении данных в орган, обслуживающий регистрационные данные. Подача заявлений не должна ограничиваться периодом времени, непосредственно предшествующим выборам, – за исключением случаев, когда необходимо завершить составление регистров до дня выборов.

В некоторых государствах-участниках гражданам разрешается подавать такие заявления, касающиеся данных другого лица. Это должно допускаться только при условии, что другое лицо уведомлено о такой просьбе в отношении его данных и имеет возможность отреагировать на ситуацию. Однако в правовой базе должен быть уточнен конкретный порядок подачи такого заявления во избежание любых возможных случаев лишения лиц, имеющих право голосовать на выборах, их избирательных прав.

В тех случаях, когда заявления с просьбой об обновлении данных могут подаваться третьими лицами, а не самим избирателем (например, политическими партиями, кандидатами или другими заинтересованными сторонами), в правовой базе должно быть указано следующее:

- ✎ какие лица и группы лиц имеют право подавать заявления;
- ✎ каков порядок подачи заявлений;
- ✎ какие доказательства необходимо предоставить для обоснования просьбы об обновлении данных;

---

<sup>17</sup> См. пункт 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. См. также Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам, разработанный Венецианской комиссией.

- ✎ каков порядок уведомления избирателя, данные которого должны быть обновлены;
- ✎ имеет ли избиратель право присутствовать или отреагировать каким-либо другим образом;
- ✎ в какие сроки подаются и обрабатываются такие заявления;
- ✎ что представляет собой процесс рассмотрения заявления, в результате которого будет принято административное решение об удовлетворении или отклонении просьбы;
- ✎ каким способом избиратель будет уведомлен о принятом административном решении;
- ✎ имеет ли избиратель право обжаловать административное решение в суде;
- ✎ какой орган принимает окончательное решение.

Закон должен предусматривать принятие безотлагательных решений по таким заявлениям в течение установленного срока. Все решения должны подлежать обжалованию в суде, и суды должны принимать решения по таким жалобам быстро (в течение конкретного срока, установленного законом). Помимо этого, в правовой базе должен быть предусмотрен период общественной проверки списков избирателей (см. ниже) с целью проверки всех обновлений, которые были внесены со времени предыдущих выборов.

## Г. Защита персональных данных

Специалист по правовым вопросам должен тщательно оценить положения о том, какие персональные данные и сведения, касающиеся избирателя, должны быть официально внесены в регистры и для каких целей они должны использоваться различными заинтересованными сторонами, имеющими отношение к выборам. Одна из сложностей предоставления доступа к регистрам избирателей и спискам избирателей политическим партиям, гражданским группам или посторонним лицам (не самим избирателям) состоит в необходимости достижения правильного баланса между разумно обоснованным раскрытием данных и их защитой в соответствии с положениями о персональных данных<sup>18</sup>.

18 В публикации БДИПЧ ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ» (2004) указывается, что «списки избирателей должны быть полными, содержать корректную информацию, регулярно обновляться и быть доступными для инспекции избирателями и – при соблюдении требования о защите личной информации – возможно, другими лицами (такими, как участники выборов или научные деятели) при условии наличия законного основания для инспекции... Независимо от того, какая система используется для создания и поддержания списков избирателей, она должна быть открытой и доступной для проверки достоверности данных избирателями, участниками выборов и наблюдателями за выборами. Несмотря на то, что существуют важные соображения, касающиеся защиты частной информации, имеющие разный вес в разных странах, избиратели должны иметь право доступа к собственной информации, содержащейся в списках избирателей. Во многих странах участники выборов и наблюдатели за выборами не только допускаются к информации, содержащейся в списках избирателей, но также имеют право на получение копий таких списков». URL: <http://www.osce.org/tu/odihr/elections/13957>, с. 73.

В целом, общедоступной должна быть только та информация, которая необходима для идентификации избирателя как лица, имеющего право голосовать на конкретных выборах, – в частности, в тех случаях, когда регистр избирателей выводится из регистра населения, содержащего больше персональных данных. Международные стандарты в области защиты персональных данных предусматривают специальные меры защиты при обработке данных или их хранении. Информация об избирателях должна быть точной, соответствующей последним изменениям и не содержащей ничего лишнего (с точки зрения тех целей, для которых она хранится). Существуют также обязательства по защите таких данных от разрушения или случайной утраты, а также от несанкционированного доступа, изменения или распространения<sup>19</sup>.

В правовой базе должно быть четко определено, в каких целях разрешается использовать информацию, полученную при проверке регистров избирателей, и допускается ли использование информации для целей помимо внесения исправлений или оспаривания регистрации избирателя. В частности, в законе должно быть указано, может ли эта информация использоваться политическими партиями и кандидатами для целей предвыборной кампании. Помимо этого, законом должны быть определены санкции, назначаемые за неправомерное использование информации, полученной из регистров избирателей<sup>20</sup>.

### Правовая база регистрации избирателей

Вопросы:

- Какие законы касаются регистрации избирателей?
- Какие административные постановления разъясняют выполнение законодательных положений? Могут ли эти постановления быть предоставлены МНВ?
- Принимаются ли решения быстро в течение конкретного периода времени, установленного законом?
- Поддерживает ли в целом правовая база принципы всеобщего и равного избирательного права?
- Определяет ли законодательство четким образом критерии предоставления права голоса? Являются ли данные критерии обоснованными и соответствуют ли они международным стандартам?

19 Конвенция Совета Европы «О защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера», Страсбург, 28 января 1981 г., в частности, ст. 3, 5 и 7. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/108.htm>. См. также Дополнительный протокол к данной Конвенции, касающийся надзорных органов и трансграничных потоков данных (8 ноября 2001 г.), URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/181.htm>, а также Директиву 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС о защите частных лиц применительно к обработке персональных данных и о свободном движении таких данных от 24 октября 1995 г., [keystystems.ru/files/doc/zi/dir-95-45-ec.doc](http://keystystems.ru/files/doc/zi/dir-95-45-ec.doc).

20 См. также принятые ООН «Руководящие принципы регламентации компьютерных картотек, содержащих данные личного характера», URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/570/00/IMG/NR057000.pdf?OpenElement>.

- 
- Существуют ли правовые положения, которые могут поставить под угрозу регистрацию в качестве избирателей представителей конкретных групп населения – например, меньшинств, женщин, малоимущих, неграмотных или перемещенных лиц?
- 
- Предусматривается ли законодательством регистрация в качестве избирателей задержанных и заключенных лиц или лиц, освобожденных из заключения после отбытия срока наказания?
- 
- Являются ли основания для лишения избирательных прав разумными и соответствуют ли они общепризнанным международным стандартам?
- 
- Содержит ли правовая база четкое указание на то, кто может подать заявление с просьбой об обновлении регистров и/или списков избирателей и за кого можно подавать такие заявления?
- 
- Предусматривает ли законодательство защиту прав избирателей, чья регистрация подвергается сомнению?
- 
- Существует ли хорошо налаженный процесс обжалования решений по вопросам обновления регистра и/или списков избирателей?
- 
- Оговаривается ли в правовой базе вопрос о том, какие персональные данные подлежат обнародованию, для каких целей они могут использоваться и какие существуют наказания в случае неправомерного использования этих данных?
- 
- Установлен ли законом период общественной проверки списков избирателей?
-

## Оценка прозрачности

Для качества правовой базы, регулирующей регистрацию избирателей, также важна эффективность выполнения ее положений. Наблюдатели за выборами должны оценить процесс регистрации избирателей с точки зрения его прозрачности, точности и инклюзивности. В настоящей главе рассматриваются методы оценки прозрачности процесса регистрации избирателей.

### **А. Что такое прозрачность**

Прозрачный процесс регистрации избирателей имеет решающее значение для обеспечения доверия общественности, и поэтому прозрачность является важным аспектом, на который наблюдателям следует обратить внимание. Прозрачный процесс регистрации предусматривает открытый доступ к регистру и спискам избирателей для проверки их до дня выборов. Помимо этого, предусматривается возможность наблюдения за различными этапами процесса регистрации избирателей со стороны политических партий и групп гражданского общества.

В странах, где открытый доступ к регистру и спискам избирателей не разрешен или затруднен, обвинения в неточности или попытках фальсификации списков избирателей могут ослабить доверие общества к регистру избирателей, а также ко всему избирательному процессу в целом. С другой стороны, в тех странах, где избирателям и заинтересованным сторонам разрешено проверять и выяснять правильность списков избирателей до дня выборов, уровень доверия общественности к этим спискам обычно повышается, а также улучшается качество окончательного варианта регистра избирателей.

Политические партии и группы гражданского общества обычно значительно заинтересованы в наблюдении за различными этапами регистрации избирателей, так как этот чрезвычайно важный аспект избирательного процесса может вызвать недоверие у сторон, участвующих в выборах. Такое наблюдение может способствовать укреплению доверия общества к регистру избирателей или привлечь внимание к вызывающим беспокойство вопросам, которые необходимо решить.

Специалист по правовым вопросам должен удостовериться в том, что политическим партиям и группам гражданского общества предоставлен доступ к процессу регистрации избирателей, в том числе к регистру избирателей и другим соответствующим документам, а также выяснить характер этого доступа и выявить все области, где этот доступ запрещен. Доступ должен быть разрешен как во время текущего обслуживания регистра избирателей или регистра населения, так и в ходе любых мероприятий, проводимых в рамках предвыборной регистрации избирателей или обновления регистров перед выборами.

Выяснение вопроса о том, предусматривают ли правовые положения доступ к процессу регистрации для избирателей и для сторон, участвующих в выборах, входит в задачи специалиста по правовым вопросам, однако прозрачность процесса регистрации является намного более широким вопросом для миссии по наблюдению за выборами, и МНВ должна отслеживать и оценивать ситуацию с этой точки зрения. Хотя миссия, скорее всего, не будет находиться в стране в момент составления первоначального регистра избирателей (в рамках активной системы регистрации избирателей) или в период текущего обновления регистра населения (в рамках пассивной системы регистрации), наблюдатели, тем не менее, все же могут собирать информацию и наблюдать за важными этапами регистрации избирателей, отражающими прозрачность процесса в целом.

## **Б. Период общественной проверки списков избирателей**

В период подготовки к выборам хорошей практикой является, когда власти публикуют предварительные списки избирателей и вывешивают их в удобных для избирателей местах в течение предписанного периода времени с целью проведения общественной проверки. В течение этого времени каждый избиратель, обнаруживший неточности или ошибки в предварительных списках, имеет возможность проинформировать соответствующий орган и подать заявление с просьбой о внесении изменений. Ответственные за эту работу органы власти рассматривают заявления и, если просьбы подкреплены доказательствами в соответствии с законом, вносят изменения в списки избирателей. Минимальный период общественной проверки списков перед выборами должен быть установлен законом. Какой бы ни была его длительность, сроки должны позволять внесение изменений до публикации окончательного списка избирателей.

Установленный законом срок для общественной проверки списков избирателей должен отражать следующие соображения:

- объявления о периоде общественной проверки списков и крайних сроках регистрации избирателей или подачи заявлений с просьбой о внесении изменений должны давать общественности достаточно времени для реагирования;

- ✎ период общественной проверки списков избирателей должен быть достаточно продолжителен для того, чтобы избиратели и другие стороны могли проверить списки избирателей и обратиться с просьбой о внесении изменений;
- ✎ между датой окончания периода общественной проверки и датой публикации окончательных списков избирателей должно быть достаточно времени для внесения изменений;
- ✎ должно быть выделено достаточно времени на обжалование в суде решений об отклонении просьб о внесении изменений – прежде, чем будут опубликованы окончательные списки избирателей.

Важно, чтобы процесс общественной проверки списков был доступен для избирателей, так как для них это главная возможность ознакомиться со списками избирателей и выявить какие-то проблемы. Широкое участие населения в этом процессе содействует укреплению общественного доверия и повышает качество окончательных списков избирателей. В силу этого общественность должна быть хорошо проинформирована о сроках и расположении центров общественной проверки. Эти центры должны располагаться как можно ближе к избирателям, с тем чтобы им не нужно было преодолевать большие расстояния, а график работы должен позволять широкому кругу избирателей, в том числе тем, кто работает в дневные часы, принять участие в этом процессе.

Политические партии и группы гражданского общества тоже должны иметь возможность проверить списки и оспорить конкретные записи в течение периода общественной проверки. Хорошая практика состоит в том, чтобы предоставлять регистр избирателей заинтересованным сторонам, связанным с выборами, в электронном формате, позволяющем легко вести поиск информации. Однако при этом должны учитываться требования о соблюдении конфиденциальности и положения о защите данных. Власти могут рассмотреть возможность размещения в Интернете скачиваемой версии списка избирателей с функцией поиска. После внесения исправлений властям также следует предоставить окончательные списки избирателей политическим партиям и группам гражданского общества в целях обеспечения прозрачности.

Поскольку период общественной проверки списков избирателей непосредственно предшествует дню выборов, он часто совпадает со временем начала работы МНВ. ДН могут собрать важную информацию о прозрачности процесса регистрации избирателей во время периода общественной проверки списков, проводя беседы с представителями соответствующих местных органов власти и со сторонами, участвующими в выборах, а также при помощи непосредственного наблюдения, когда это возможно.

Встречаясь с представителями местных органов власти, ДН должны выяснить, сколько было принято просьб о внесении изменений, сколько из них было

удовлетворено и были ли поданы жалобы или апелляции, а также насколько активной была общественность при проверке предварительных списков избирателей. Помимо этого, важно встретиться с представителями политических партий и кандидатов, а также с внутренними наблюдателями, с тем чтобы выяснить их мнение о процессе общественной проверки. Если были поданы апелляции, ДН должны узнать о характере апелляций, процессе их рассмотрения и итогах этих дел.

Даже если ресурсы по наблюдению за процессом общественной проверки списков избирателей ограничены, для ДН все же будет полезным посетить ряд центров общественной проверки в своей зоне наблюдения, с тем чтобы задать подготовленные МНВ вопросы об этой деятельности и затем сообщить МНВ о своих выводах. Эти встречи могут дать общее представление о том, как проходит процесс общественной проверки списков избирателей, а также о том, выполняются ли принятые процедуры последовательным образом по всей стране и имеются ли какие-либо очевидные проблемы на посещенных объектах. Помимо этого, они позволяют ДН получить более глубокое понимание данного процесса, которое поможет им в их беседах с представителями местных органов власти и сторонами, участвующими в выборах.

## **В. Просвещение избирателей**

Чтобы реализовать свои гражданские и политические права, а также выполнить свои обязанности, заинтересованные стороны, участвующие в выборах, должны полностью понимать, какие шаги необходимо предпринять для того, чтобы подтвердить права избирателей и кандидатов голосовать и быть избранными и обеспечить включение избирателей в списки. В прозрачном процессе регистрации избирателей соответствующий орган власти также должен принять меры для того, чтобы предоставить общественности своевременную и полную информацию о задействованных процедурах.

МНВ должна выяснить, какие шаги были предприняты местными и центральными административными органами для информирования избирателей и заинтересованных сторон о процессе регистрации избирателей, и оценить, получили ли избиратели достаточную информацию об общественной проверке списков и других мероприятиях, касающихся регистрации избирателей. При том, что нелегко определить, была ли общественность проинформирована в достаточной мере, наблюдатели за выборами могут спросить у своих собеседников – например, у представителей гражданского общества, журналистов и ученых – их мнение по данному вопросу.

Хорошей практикой является подготовка и активное распространение государственными должностными лицами информационно-просветительских материалов для избирателей, а также объявление сроков завершения мероприятий по регистрации избирателей. Иногда положения закона могут предписывать

предоставление информационных материалов и бланков на дополнительных языках в тех районах, где эти языки широко используются.

Информационно-просветительские материалы для избирателей должны включать следующую информацию:

-  установленные требования для предоставления избирательных прав;
-  процедуры регистрации избирателей;
-  удостоверяющие личность документы, необходимые для регистрации;
-  расположение и часы работы органов, занимающихся регистрацией;
-  срок подачи заявлений с просьбой о регистрации или внесении изменений в списки избирателей.

Политические партии могут поддержать усилия государственных органов в области просвещения избирателей путем распространения данной информации через сеть своих сторонников. Активное гражданское общество также может играть важную роль в проведении информационно-просветительских кампаний среди избирателей, но эти усилия должны дополнять, а не заменять деятельность избирательных органов, направленную на просвещение избирателей.

### Прозрачность и общественная проверка списков избирателей

Вопросы:

- Отличается ли процесс регистрации избирателей общей прозрачностью?
- Публикуются/вывешиваются ли предварительные списки избирателей в течение периода общественной проверки списков?
- Достаточно ли продолжителен период общественной проверки списков избирателей для того, чтобы заинтересованные стороны, участвующие в выборах, могли проверить списки и подать заявления с просьбой о внесении изменений?
- Достаточно ли продолжителен период общественной проверки списков для того, чтобы были обработаны все запросы о внесении изменений и рассмотрены все апелляции?
- Доступны ли регистры и/или списки избирателей политическим партиям и группам гражданского общества до даты закрытия списков?
- Доступны ли окончательные списки избирателей политическим партиям и группам гражданского общества?
- Предприняли ли органы, ответственные за проведение выборов, и другие должностные лица усилия по информированию избирателей и заинтересованных сторон о периоде общественной проверки списков и других мероприятиях по регистрации избирателей?
- Имеются ли заявления о неточностях в списках избирателей, которые могли бы снизить общее доверие к избирательному процессу? Если да, подкреплены ли они доказательствами?



## Оценка точности

Только точный регистр избирателей может обеспечить всеобщее и равное избирательное право. В то же время, надлежащее поддержание регистра избирателей в обновленном состоянии представляет серьезные сложности для должностных лиц, ответственных за регистрацию. Важно, чтобы наблюдатели знали об этих сложностях и были готовы оценить точность регистра избирателей и работу должностных лиц, отвечающих за эту сферу. В настоящей главе рассматривается важный вопрос точности регистров и списков избирателей, а также подходы, которые могут использоваться наблюдателями в их работе по оценке ситуации в данной области.

### А. Что такое точность

Существует несколько аспектов точности, которые наблюдателям за выборами следует принять во внимание при оценке регистров избирателей:

- ✎ каждый набор данных должен быть привязан к одному лицу, имеющему право голосовать;
- ✎ информация должна быть свежей, отражающей последние изменения гражданского состояния или места жительства, а также другие события в жизни человека;
- ✎ список должен быть полным, включающим всех лиц, имеющих право голосовать;
- ✎ данные не должны содержать орфографических или других ошибок.

В то же время, наблюдатели за выборами должны помнить, что не бывает идеальных регистров избирателей. Списки избирателей представляют собой «моментальный снимок» определенного сегмента населения в конкретный момент времени. Когда происходят изменения гражданского состояния или места жительства, «снимок» меняется, и необходимо время для того, чтобы отразить эти события в регистрах.

Не существует международных стандартов, определяющих числовое выражение точности или допустимые пределы погрешности для списков избирателей. В стране, где есть высокий уровень общественного доверия к выборам, неточности в списках избирателей вызывают мало беспокойства. Однако там, где уровень общественного доверия низок, наличие небольшого количества неточностей может стать основой для широкого распространения предположений о возможных фальсификациях в день выборов.

Избирательное законодательство некоторых государств-участников ОБСЕ содержит конкретное требование об уровне явки избирателей, делающем выборы действительными. Если требование о явке избирателей не было выполнено, законодательство часто предусматривает проведение повторных выборов. Обычно уровень явки определяется на основе числа зарегистрированных избирателей при помощи подсчета подписей в списках избирателей в конце дня выборов. В связи с этим точность списков избирателей приобретает дополнительное значение.

Оценка точности регистра избирателей и списков избирателей является не только одной из самых важных, но и одной из наиболее сложных задач МНВ. Поскольку маловероятно, что международные наблюдатели за выборами будут наблюдать за начальными этапами регистрации избирателей или будут иметь достаточно времени и ресурсов для проведения всесторонней оценки регистра избирателей, они будут главным образом полагаться на информацию, полученную от должностных лиц, ответственных за проведение выборов, политических партий, групп гражданского общества или из других источников.

Хотя некоторые виды статистических данных могут быть полезными для наблюдателей за выборами при оценке точности регистра избирателей, к таким данным следует относиться с осторожностью. Как указывалось выше, при переписи населения, в частности, используется иная методика, чем при регистрации населения. В целях выявления каких-либо значительных колебаний цифры регистрации избирателей можно сравнивать с аналогичными цифрами на предыдущих выборах.

## **Б. Обеспечение точности регистров**

Точные списки избирателей является результатом долгого и порой сложного процесса сбора, обновления и обработки персональных данных. Точные списки могут быть получены только тогда, когда должностные лица, отвечающие за их составление, выполняют свои обязанности добросовестно и оперативно, а граждане предоставляют свои персональные данные в установленные законом сроки. Надлежащая регистрация требует совместных усилий должностных лиц и избирателей, но в этом процессе не исключены ошибки.

Регулярное и точное обновление данных избирателей имеет исключительно важное значение для точности списков избирателей в день выборов, особенно в пассивной системе регистрации избирателей. Однако обновление данных требует

особого внимания к защите регистров от повторяющихся данных. Результат этого процесса зависит от того, насколько эффективно должностные лица, отвечающие за регистрацию, выполняют свои обязанности. Специалист по вопросам выборов должен провести встречи с должностными лицами, занимающимися регистрацией избирателей, и выяснить, как они обеспечивают точность обновлений, вносимых в регистр избирателей, и с какими конкретными проблемами они сталкиваются.

В случаях, когда за ведение данных о гражданском состоянии и месте жительства избирателей отвечают различные учреждения на местном уровне, большое значение имеет хорошая коммуникация между ними, особенно в крупных городских зонах, которым обычно свойственна интенсивная миграция населения. Аналогичным образом, местные учреждения также должны располагать средствами для постоянного обмена информацией с ведомствами на общегосударственном уровне, с тем, чтобы любые обновления, вносимые на местах, отражались в центре. Когда ответственность за ведение регистров избирателей разделена между несколькими различными учреждениями, регулярный и своевременный обмен данными и информацией особенно необходим – равно как и достаточный уровень компетентности сотрудников и единообразия процедур.

Регистры избирателей будут точными только тогда, когда граждане своевременно уведомляют регистрационные органы о любых изменениях своего гражданского состояния, места жительства или данных избирателя. Наблюдателям за выборами следует обращать внимание на любые факторы, которые могут снизить участие в голосовании и негативно повлиять на точность регистра избирателей. Например, сжатые сроки регистрации избирателей могут не дать избирателям достаточно времени для того, чтобы зарегистрироваться или обновить свои данные. В сельских районах граждане могут быть вынуждены преодолевать большие расстояния, чтобы зарегистрироваться, и это может представлять собой негативный фактор.

Процесс перенесения данных с бумажных носителей в унифицированный электронный регистр избирателей может вызвать вопросы, касающиеся целостности данных. Например, данные могут включать граждан, которые оказываются старше, чем это возможно (что объясняется незарегистрированными смертями, особенно в отдаленных сельских районах), или зарегистрированы под разными или несколькими фамилиями (что может быть связано с изменением гражданского состояния, местными обычаями и т. п.). В такой ситуации может быть необходимо исправить устаревшие или повторяющиеся записи<sup>21</sup>.

Еще один способ обновления регистра избирателей основан на регулярной рассылке по почте уведомлений всем избирателям о том, какая информация содержится в их данных избирателя. Правовая база должна содержать указания для должностных лиц относительно того, что делать с почтой, возвращенной с пометкой

---

21 В некоторых государствах-участниках ОБСЕ это пытаются делать путем обхода жилых кварталов по адресам, указанным в предварительном списке избирателей. Обычно это организуют местные органы управления.

«адресат выбыл». В некоторых государствах-участниках уведомления рассылаются просто для того, чтобы пригласить избирателей подтвердить или обновить свою информацию, а в других странах такие уведомления не рассылаются вовсе.

Все способы обновления данных или удаления записей из регистра избирателей должны использоваться с достаточной осторожностью, с тем, чтобы не допустить лишения лиц, имеющих право голосовать на выборах, их избирательных прав.

Обычные трудности, мешающие точной регистрации избирателей, вероятнее всего, усугубляются в период коренных политических изменений или в постконфликтных ситуациях. Институциональный потенциал и финансирование могут быть ограничены. В некоторых случаях приходится создавать новую систему регистрации избирателей или актов гражданского состояния. При введении в действие новой системы главными непростыми задачами являются следующие:

- ✎ тщательная разработка системы, включая проектирование потоков информации и коммуникации внутри учреждений и между ними;
- ✎ обеспечение устойчивости системы;
- ✎ первоначальный сбор персональных данных;
- ✎ удаление и оптимизация данных.

Для того чтобы новая система регистрации начала эффективно работать, может понадобиться долгосрочная скоординированная работа в масштабе всей страны.

## **В. Типичные проблемы**

Наблюдатели за выборами должны быть осведомлены о ряде типичных проблем, связанных со списками избирателей, с тем чтобы быть подготовленными к анализу любых политических заявлений с обвинениями в фальсификации. В случаях, когда считается, что в списке фигурирует слишком большое число избирателей, могут звучать вопросы относительно целостности голосования, а также обвинения в фальсификациях (таких, например, как многократное голосование). В случаях, когда предполагается, что граждане отсутствуют в списках, могут звучать обвинения в лишении избирателей их избирательных прав.

Есть несколько причин, по которым в списках может быть слишком много избирателей:

- ✎ **наличие «мертвых душ»** – фамилии скончавшихся граждан не удалены из списков;
- ✎ **внутренняя миграция** – граждане сменили место жительства в пределах страны, но не удалили свои данные, или их фамилии не были вычеркнуты из списков избирателей на прежнем месте постоянного проживания;

- ✎ **внешняя миграция** – граждане уехали за границу, но не позаботились об удалении своих фамилий из списка или же имеют право оставаться в списке избирателей и сохраняют свои избирательные права.

Нет ничего необычного в том, что большое число людей переезжает на новое место жительства внутри страны или выезжает на временное или постоянное жительство за границу в силу экономических или других обстоятельств. В таких случаях в списках избирателей будут лишние фамилии.

Есть также несколько причин, по которым фамилии избирателей могут отсутствовать в списках:

- ✎ **отсутствие надлежащих документов** – обновленные документы, необходимые для голосования, были оформлены, но некоторые группы населения, например, пожилые люди, могли их не получить;
- ✎ **новые молодые избиратели** – избиратели, достигшие возраста, дающего право на участие в голосовании, могли не обратиться с заявлением о включении в списки или не были добавлены в списки избирателей;
- ✎ **наличие препятствий для участия в голосовании** – некоторые маргинализованные группы, например, женщины, национальные меньшинства, бездомные или перемещенные лица, могут быть недостаточно представлены в списках избирателей в силу социальных условий, административных барьеров или дискриминационной практики.

Наблюдатели за выборами должны относиться с осторожностью к любым заявлениям о неточностях в списках избирателей, а также к любым официальным заявлениям о точности регистра избирателей, включая количественные данные. Нередко заявления о неточности списков перерастают в политические проблемы в период выборов. Наблюдатели за выборами должны просить предоставить им доказательства, подтверждающие любые обвинения в неточности или подтасовках в списках избирателей. Они также должны выяснить, были ли поданы какие-либо официальные жалобы, и при этом напомнить заинтересованным сторонам, что МНВ не участвует в процессе судебного разрешения спора.

## **Г. Сложности, связанные с особыми механизмами голосования**

Во многих государствах-участниках ОБСЕ предусмотрены особые механизмы голосования, отвечающие потребностям определенных групп избирателей, которые в день выборов могут отсутствовать по месту своего постоянного проживания. В некоторых государствах-участниках также предусмотрены меры, позволяющие избирателям проголосовать за границей или досрочно. Наблюдателям за выборами нужно помнить, что такие особые механизмы голосования могут усложнять

задачу регистрации избирателей и влиять на точность списков избирателей в день выборов.

Специалист по вопросам выборов должен выяснить, какие особые механизмы допускаются законом и как это влияет на списки избирателей. В некоторых странах такие «особые избиратели» удаляются из списков. В других государствах членам избирательной комиссии предоставляется отдельный список «особых избирателей» с сообщением, что эти избиратели будут голосовать в другом месте. Такие меры служат для защиты от двойного голосования или голосования за отсутствующих избирателей.

Далее приводятся виды особых механизмов голосования, с которыми могут иметь дело наблюдатели.

### 1. Избиратели внутри страны, отсутствующие по месту постоянного проживания

При регистрации избирателей, отсутствующих по месту своего постоянного проживания в период регистрации, необходимо проводить различие между избирателями, отсутствующими по собственному желанию, и избирателями, отсутствующими в связи с особыми обстоятельствами – по причине службы или ограничения свободы. В некоторых государствах-участниках избиратели, отсутствующие по собственному желанию, могут зарегистрировать временное место жительства, а затем зарегистрироваться там в качестве избирателя или же получить открепительное удостоверение. В других государствах единственной возможностью для таких избирателей является возвращение в место постоянного проживания в день выборов и подача голоса там. В качестве альтернативы некоторые государства-участники ОБСЕ предоставляют возможность проголосовать по почте.

**Открепительное удостоверение.** Открепительное удостоверение для голосования обычно выдается органами власти для того, чтобы избиратели могли проголосовать на другом избирательном участке, а не на том, к которому они приписаны. Хорошей практикой является включение избирателя, получившего открепительное удостоверение, в список избирателей «нового» избирательного участка после удаления его имени из «старого» списка; открепительное удостоверение подшивается к списку избирателей после того, как избиратель отдал свой голос.

К избирателям, отсутствующим по месту постоянного проживания в силу особых обстоятельств, обычно относятся кадровые военные и военнослужащие срочной службы, полицейские, студенты, стационарные больные, лица, находящиеся в учреждениях социального обслуживания; члены судовых экипажей; заключенные и задержанные. Регистрация этих категорий избирателей обычно входит в обязанности соответствующих учреждений и центральных избирательных органов.

Регистрация избирателей из числа военнослужащих осуществляется по-разному в различных государствах-участниках ОБСЕ, особенно когда речь идет о военнослужащих срочной службы. В некоторых государствах-участниках Министерство обороны может предоставлять в регистрационные органы списки призывников с указанием места их службы с целью внесения их в списки избирателей гражданских избирательных участков в тех населенных пунктах, где они проходят службу. В других государствах организуются специальные избирательные участки для военнослужащих на военных базах, однако согласно хорошей практике такой порядок проведения выборов допускается только в исключительных случаях. Еще одна группа государств-участников допускает голосование военнослужащих срочной службы по почте; при этом их голоса учитываются в том избирательном округе, к которому относится место их постоянного проживания. Наконец, в нескольких государствах-участниках военнослужащие лишены права участвовать в голосовании, что противоречит принципу всеобщего и равного избирательного права.

Аналогичный порядок регистрации избирателей может существовать для полицейских, членов судовых экипажей, студентов, стационарных больных; лиц, находящихся в учреждениях социального обслуживания; заключенных и задержанных. Наблюдатели за выборами должны выяснить порядок регистрации в таких случаях и оценить соблюдение принципа всеобщего и равного избирательного права в отношении избирателей внутри страны, отсутствующих по месту постоянного проживания. Наблюдатели также должны узнать, какая система восстановления фамилий избирателей в списках используется после возвращения таких лиц на место постоянного проживания.

## **2. Избиратели за границей**

В ряде государств-участников ОБСЕ приняты меры, дающие возможность участвовать в голосовании гражданам, временно находящимся за границей, но способы использования такого подхода различаются, поскольку четко сформулированные международные нормы в данной области отсутствуют. Порядок проведения голосования за границей должен поддерживать баланс между предоставлением права участвовать в голосовании лицам, имеющим право голосовать, и обеспечением целостности и прозрачности голосования. В государствах, где существуют сомнения в точности списков избирателей, голосование за границей иногда усугубляет ситуацию – независимо от того, есть для этого какие-либо основания или нет.

Хотя непосредственное наблюдение за выборами за границей обычно выходит за рамки задач МНВ, наблюдателям за выборами все же важно разобраться в том, какие положения и системы существуют для регистрации избирателей за границей, поскольку это напрямую влияет на точность списков избирателей. В частности, важно выяснить, сохраняются ли записи избирателей, находящихся за границей, в списках избирателей внутри страны.

В ряде государств-участников не предусмотрена возможность участия в голосовании лиц, имеющих право голосовать на выборах, если они проживают за границей. В пассивных системах регистрации избирателей записи избирателей, проживающих за границей, обычно остаются в списках, потому что за ними сохраняется право участвовать в голосовании на территории своей страны. Однако это может давать повод для обвинений в злоупотреблениях, поскольку можно предположить, что избиратели внутри страны, знающие персональные данные выехавших за границу, могут проголосовать более одного раза.

Некоторые из государств-участников ОБСЕ, разрешающих голосование за границей, требуют, чтобы избиратели зарегистрировались заранее в дипломатических представительствах, а затем блокируют их данные и/или записи в списках на территории страны, с тем, чтобы избежать ненужного увеличения общего числа зарегистрированных избирателей и исключить возможность злоупотреблений. Другими государствами-участниками ОБСЕ допускается регистрация избирателей прямо на месте, когда они являются на избирательные участки в дипломатических представительствах, чтобы проголосовать в день выборов. В таких случаях голосующие за границей избиратели, которые могут быть в общем порядке зарегистрированы в списках избирателей дома, создают новые, возможно, повторные записи, что приводит к ненужному увеличению общего числа зарегистрированных избирателей. В этой связи соответствующие органы при помощи сопоставления внутренних списков избирателей со списками тех, кто голосовал за границей, должны после выборов проверить, имели ли место случаи злоупотреблений.

### 3. Досрочное голосование

Ряд государств-участников ОБСЕ предусматривает возможность подачи голосов избирателями на специальных избирательных участках до проведения выборов. Это делается с целью повышения участия в голосовании и учета потребностей избирателей, которые могут не иметь возможности проголосовать на своих избирательных участках в день выборов. Иногда досрочное голосование начинается уже за несколько недель до дня выборов. Особая проблема, связанная с досрочным голосованием, состоит в возможном конфликте между графиком регистрации избирателей и графиком досрочного голосования, поскольку досрочное голосование может начаться до окончания периода регистрации избирателей.

В государствах, разрешающих досрочное голосование, может быть необходимо специальное координирование, чтобы отмечать досрочно проголосовавших в списках избирателей на соответствующих избирательных участках. Это позволит создать гарантии против возможных злоупотреблений (таких, например, как многократное голосование).

#### 4. Голосование с помощью переносных урн или голосование на дому

В ряде государств-участников ОБСЕ предусмотрена возможность подачи голосов на дому, если избиратель не способен добраться до избирательного участка. Голосящих на дому избирателей посещает выездная группа членов участковой избирательной комиссии, которая должна отражать состав этой комиссии. Голосование может проходить досрочно или в день выборов. Обычно правилами предусматривается, что выездные группы должны вернуться с поданными голосами на избирательный участок до закрытия голосования.

Для целей такого голосования создаются специальные списки избирателей на основании заявлений избирателей, неспособных добраться до избирательного участка. Эти лица должны быть вычеркнуты из обычных списков избирателей на данном избирательном участке (также возможно внесение примечаний в списки). Участковые избирательные комиссии должны принимать дополнительные процедурные меры по защите от возможных злоупотреблений – нарушения тайны голосования (во время как голосования, так и подсчета голосов), давления на избирателей и многократного голосования.

#### 5. Электронное голосование и использование новых технологий голосования

Государства-участники продолжают исследовать возможности использования новых технологий голосования (НТГ) в процессе проведения выборов, особенно в целях содействия организации выборов и участию избирателей.

В последние годы выросло понимание возможных ограничений и рисков, связанных с использованием этих технологий или их слишком быстрым внедрением. В то время как НТГ могут упростить избирательный процесс, как для избирателей, так и для органов, ответственных за проведение выборов, они также порождают новые проблемы, касающиеся представлений о прозрачности и подотчетности избирательного процесса. Чтобы НТГ были эффективными, крайне важно наличие доверия к ним со стороны общества. Это достигается путем соблюдения тех же обязательств ОБСЕ и международных стандартов, которые существуют для традиционных способов голосования, – например, принципов соблюдения тайны голосования и обеспечения подотчетности и прозрачности процесса голосования и подсчета голосов.

Сложности возникают, когда государство-участник предлагает избирателям различные варианты голосования, в том числе голосование по Интернету. В такой ситуации особенно сложно гарантировать, что кто-то из избирателей не проголосует дважды. Этого можно избежать либо при помощи использования удостоверений для голосования, требующих введения секретного пароля, либо путем введения требования о подаче заявления для голосования по Интернету. Такие варианты могут предусматривать конкретный период времени в ходе досрочного голосования, когда лица, имеющие право участвовать в голосовании, могут проголосовать

в Интернете. Органы власти должны обеспечить меры защиты от возможного многократного голосования: это значит, что избиратели, голосующие по Интернету, должны быть идентифицированы в регистре избирателей. Если избиратель, зарегистрированный для голосования по Интернету, является на избирательный участок, чтобы проголосовать при помощи бумажного бюллетеня, его электронный голос должен быть аннулирован.

Помимо этого, использование НТГ ставит два ряда вопросов. Первый касается принципов защиты данных, в частности, наличия защиты персональных данных и способов такой защиты при автоматизированной обработке регистров избирателей. Второй ряд вопросов связан с тем, как эти данные, а также тайна голосования, защищены после подачи голосов.

Необходимо обратить особое внимание на порядок уничтожения данных после того, как они стали больше не нужны, а также на то, предусмотрены ли соответствующие процедуры в избирательном законодательстве.

#### **Д. Аудит регистрации избирателей**

Существуют различные способы оценки точности регистров избирателей. Хотя обычно МНВ не имеет возможности проводить проверку регистра, наблюдатели за выборами должны выяснить, проводилась ли такая проверка органами власти или другими сторонами, участвующими в выборах. Специалисты по вопросам выборов могут получить разрешение соответствующих ведомств или органов власти на проведение простых тестов компьютерных баз данных, например, в виде поиска записей-дубликатов или неполных данных.

##### **1. Компьютерная проверка**

Одним из методов оценки точности регистра избирателей является компьютерная проверка, которую легче всего проводить в централизованной (или сетевой) базе данных регистрации избирателей. Хорошая практика в области выборов состоит в проведении соответствующими органами регулярных аудиторских проверок своей базы данных, используемой для регистрации избирателей, – в частности, с целью выявления возможных ошибок или повторяющихся записей. Если политические партии и группы гражданского общества имеют доступ к регистру избирателей в электронном формате, они тоже могут проводить его проверку и публиковать результаты, с тем чтобы повысить уверенность общества в точности регистра или же потребовать внесения исправлений в неточный регистр.

В правовой базе должны быть положения о том, как часто регистрационные органы, ответственные за регистрацию избирателей, проводят аудит регистров или списков избирателей (независимо от того, является ли система регистрации избирателей по своему типу активной или пассивной). Такие аудиты могут включать регулярные перекрестные проверки государственных баз данных, обслуживаемых

другими ведомствами, а также использование внутреннего ПО, предназначенного для выявления вызывающих сомнение записей. После аудита любые возможные обновления регистра избирателей должны проводиться в соответствии с установленными процедурами тем органом, который ведет регистр.

## 2. Тестирование в реальных условиях

Группы гражданского общества или политические партии также могут проводить выборочные проверки регистра избирателей или списков избирателей, с тем, чтобы выяснить, соответствуют ли данные в списках реальным данным избирателей и правильно ли зарегистрированы все избиратели, которые должны быть в списках<sup>22</sup>. Такой анализ может представлять собой масштабное мероприятие, и для него требуется наличие широкой общенациональной сети волонтеров. Наблюдатели за выборами должны быть знакомы со стандартной методикой проведения такого тестирования, с тем, чтобы быть в состоянии оценить точность результатов.

Существует два основных вида тестирования в реальных условиях, которые могут использоваться для оценки точности списков избирателей.

- ✎ При **тестировании от списка к избирателю** оценивается актуальность записей в списке. Такое тестирование предназначено для обнаружения тех лиц, которые фигурируют в списке, но должны были быть из него удалены (например, умершие граждане), или информации, которая, возможно, устарела в связи с изменениями гражданского состояния или места жительства. Волонтеры пытаются проверить случайно составленную выборку избирателей, с тем, чтобы выяснить, являются ли их данные актуальными и по-прежнему правильными.
- ✎ При **тестировании от избирателя к списку** оценивается полнота списков избирателей. Такое тестирование направлено на то, чтобы обнаружить лиц, которые должны фигурировать в списках избирателей, но отсутствуют в них. Волонтеры используют метод случайного выбора в общественных местах лиц, имеющих право голосовать, и проверяют, внесены ли они в регистр избирателей и правильно ли отражены в регистре их персональные данные.
- ✎ Для того чтобы такие методы тестирования были надежным способом оценки точности списков избирателей, они должны использоваться в отношении представительной выборки записей из списка избирателей и лиц из числа избирателей.

---

22 Более подробно см. в: Building Confidence in the Voter Registration Process: An NDI Monitoring Guide for Political Parties and Civic Organizations (2001), [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

## Оценка точности регистрации избирателей

Вопросы:

- Какие учреждения на практике и согласно положениям закона участвуют в обновлении регистра актов гражданского состояния и/или регистра избирателей? Как осуществляется совместное использование и объединение данных из различных источников?
- Запросите, пожалуйста, копии регистрационных бланков или бланков, необходимых для подачи заявления с просьбой о внесении изменений (в зависимости от вида системы регистрации избирателей). Соответствуют ли бланки требованиям законодательства о регистрации избирателей?
- Запросите, пожалуйста, информацию о числе зарегистрированных избирателей, по возможности по избирательным округам.
- Сравните число зарегистрированных избирателей с аналогичными данными предыдущих выборов. Если имеют место значительные расхождения, выясните возможные обстоятельства, которые могли стать причиной этого.
- Насколько эффективен подход к выявлению, анализу и устранению возможных ошибок в списках избирателей (например, групп возможных повторяющихся записей, записей умерших граждан, отсутствующих записей и т. д.)?
- Были ли поданы какие-либо жалобы относительно процесса регистрации избирателей или регистра избирателей как такового? Были ли приняты меры по таким жалобам? Каково мнение представителей политических партий и групп гражданского общества о точности списков избирателей?
- Если заявления о серьезных недостатках в регистре избирателей были подтверждены доказательствами, расспросите об этом должностных лиц и выясните, какие дальнейшие действия они намереваются предпринять.
- Используются ли какие-либо особые механизмы голосования? Как они могут повлиять на точность списков избирателей?
- Проводят ли регистрационные органы регулярные аудиты регистра избирателей, и если да, – каковы результаты предыдущего аудита? Какие дальнейшие действия предпринимаются по результатам аудита?
- Проводили ли внутренние наблюдатели какие-либо компьютерные проверки списков избирателей или тестирование этих списков в реальных условиях с целью определения их точности? Если да, попытайтесь оценить методику такого тестирования и проанализировать полученные выводы.
- В случае наличия неточностей в списках избирателей касаются ли они какой-либо конкретной группы или групп избирателей (например, сторонников определенной партии, жителей определенной местности или избирателей, принадлежащих к национальному меньшинству)?

## Оценка инклюзивности и недискриминации

Важным аспектом равного и всеобщего избирательного права является инклюзивность списков избирателей и составление этих списков на основе принципа недискриминации. Особое внимание следует уделять включению представителей национальных меньшинств, женщин и бездомных лиц в регистр избирателей и в списки избирателей. В постконфликтных ситуациях нужно обратить особое внимание на включение в списки ВПЛ и беженцев. Настоящая глава посвящена тому, как миссии по наблюдению за выборами могут рассматривать эти вопросы и оценивать инклюзивность процесса регистрации избирателей.

### **А. Участие национальных меньшинств**

Государства-участники ОБСЕ обязались защищать права представителей национальных меньшинств на участие в общественной жизни, в том числе на участие в выборах. Решению проблемы политических прав представителей национальных меньшинств также посвящена Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств<sup>23</sup>. В то время как эти международные документы, а также конституционные положения и избирательное законодательство прямо защищают право представителей национальных меньшинств на участие в выборах, на практике они могут приводить к дискриминации, особенно в отношении политического участия.

Наблюдатели за выборами должны оценить, как положения законодательства и процедуры, связанные с регистрацией избирателей, поощряют или затрудняют участие меньшинств в политической жизни. Хотя в состав МНВ может входить

<sup>23</sup> Совет Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Страсбург, 1 февраля 1995 г., раздел III, статья 20. URL: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/157.htm>.

специалист по национальным меньшинствам, все члены основного состава должны отслеживать эти вопросы в рамках своих обязанностей. В то же время, ДН и КН также должны быть осведомлены о любых конкретных проблемах, касающихся участия национальных меньшинств, поскольку это расширяет их возможности по наблюдению за выборами. БДИПЧ опубликовало конкретные рекомендации по участию национальных меньшинств в выборах, в которых содержатся дополнительные указания относительно того, как МНВ могут рассматривать эти вопросы<sup>24</sup>.

Меньшинства, которые говорят на языках, не имеющих статуса официальных, могут быть лишены возможности участвовать в регистрации населения и/или избирателей. В идеальном случае регистрационные бланки, информационные и просветительские материалы по регистрации избирателей должны быть доступны на языках меньшинств, особенно в регионах, где эти языки широко используются. Следует также рассмотреть возможность представления списков избирателей на языке меньшинства одновременно со списками на официальном языке, с тем, чтобы избиратели могли легко найти свои фамилии<sup>25</sup>. В случае, когда используется несколько языков, неправильный перевод или транслитерация в списках избирателей может негативно повлиять на способность избирателей из числа меньшинств найти в списке свое имя.

Еще один вопрос, который может оказывать непропорциональное воздействие на регистрацию избирателей из числа меньшинств, – это система регистрации избирателей за границей. Национальные меньшинства часто проживают на территориях, прилегающих к границам государства, и могут иметь родственников по другую сторону границы. В этих районах граждане из числа меньшинств, возможно, часто пересекают границу. Если государство решает исключать из списков избирателей граждан, пересекших границу после установленного крайнего срока в календаре выборов и не зарегистрировавшихся после возвращения, то такие исключения могут несоразмерным образом затронуть представителей меньшинств.

Крайне важно, чтобы наблюдатели за выборами были осведомлены о проблемах, которые могут препятствовать активной или пассивной регистрации представителей конкретного меньшинства в качестве избирателей. Например, рома (представители общин рома, ашкали и египтян) часто проживают в неофициальных поселениях и, в связи с этим, не имеют официального адреса. По этой причине они не могут быть зарегистрированы как граждане, на законных основаниях проживающие в данной стране. В некоторых государствах-участниках рома могут не иметь личных документов или удостоверений и в силу этого их могут не включить в регистр избирателей.

<sup>24</sup> Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2001. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/17569>.

<sup>25</sup> Согласно пункту 32.5 Копенгагенского документа, национальные меньшинства имеют право «распространять информацию на своем родном языке, иметь к ней доступ и обмениваться ею». См. также Рамочную конвенцию (статья 9, п. 1) и Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам, разработанный Венецианской комиссией (п. I.3).

В государствах-участниках ОБСЕ используются различные подходы к регистрации населения, принадлежащего к национальным меньшинствам. В результате некоторые государства могут быть в состоянии предоставить приблизительные данные о численности соответствующих меньшинств, в то время как другие не могут этого сделать. Однако обычно считается, что внесение личных данных об этнической принадлежности в списки избирателей является отступлением от хорошей практики<sup>26</sup>. В то же время в некоторых государствах-участниках ОБСЕ существуют специальные мандаты для кандидатов, представляющих национальное меньшинство и избираемых членами этого меньшинства. В таких случаях избиратели, возможно, должны быть внесены в отдельный список или подтвердить свою принадлежность к общине меньшинства в день выборов.

## **Б. Участие женщин**

Предоставление равных прав, в том числе права на участие в политической жизни независимо от гендерной принадлежности, признается соглашениями в области прав человека, начиная с Всеобщей декларации прав человека 1948 года<sup>27</sup>. Более поздние документы, например, КЛДЖ, обязывают государства гарантировать равноправное участие женщин и мужчин в качестве как избирателей, так и кандидатов. Тем не менее, женщины часто сталкиваются с препятствиями, затрудняющими справедливое и эффективное представительство, из-за дискриминации по гендерному признаку, которая часто коренится в традиционных культурных практиках и стереотипах, в том числе касающихся участия женщин в общественной жизни.

В этой ситуации наблюдатели за выборами должны оценить, насколько положения и процедуры, касающиеся регистрации избирателей, поощряют или затрудняют участие женщин в политической жизни. БДИПЧ опубликовало руководство на эту тему в целях оказания помощи наблюдателям на выборах<sup>28</sup>. Хотя в состав некоторых МНВ может входить специалист по гендерным вопросам, отслеживание этих аспектов является частью обязанностей всех членов основного состава миссии. Любые конкретные вопросы, затрудняющие участие женщин, должны доводиться до сведения всех наблюдателей, с тем, чтобы расширить их возможности по оценке процесса.

В рамках регистрации избирателей государства должны стремиться создать системы регистрации, которые в полной мере будут содействовать равному участию женщин и мужчин в выборах. Необходимо постоянно бороться с практикой, принятой в некоторых государствах-участниках, где по-прежнему существует

26 Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам, разработанный Венецианской комиссией, с. 12; см. также раздел 2.4 на с. 30. См. также статью 15 Рамочной конвенции, которая предусматривает, что ни от кандидатов, ни от избирателей нельзя требовать указания своей принадлежности к национальному меньшинству.

27 URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).

28 Руководство по мониторингу участия женщин в выборах, БДИПЧ ОБСЕ, 2005. URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/elections/13938?download=true>.

тенденция к наделению мужчины-главы семьи полномочиями по принятию решений за входящих в состав семьи женщин. Наблюдатели за выборами должны особенно внимательно следить за тем, как эти обычаи могут повлиять на процесс регистрации избирателей и на процесс голосования, включая доступ к средствам правовой защиты. Общая информация о проценте неграмотных среди мужчин и женщин может быть полезной при выяснении вопроса об эффективности информационно-просветительских кампаний, посвященных регистрации избирателей, и о проведении специальных кампаний, направленных на избирательниц. Возможно, будет полезно выяснить, как органы, ответственные за ведение регистра избирателей, учитывают смену женщинами фамилии после заключения брака, и сталкиваются ли женщины с какими-либо сложностями при получении необходимых документов (например, после изменения места жительства). Хотя в конституционных положениях и избирательном законодательстве может прямо провозглашаться гендерное равенство и защита прав женщин, на практике женщины могут по-прежнему оставаться на обочине общественной жизни, особенно когда речь идет о политическом участии и голосовании.

В случаях, когда в регистре избирателей указывается пол, полезно сравнить эти данные с данными переписи, с тем чтобы определить, регистрируются ли женщины в качестве избирателей с той же частотой, что и мужчины. Обычно это легче сделать, если используются пассивные системы регистрации, так как они, как правило, содержат сведения о половой принадлежности в индивидуальных данных избирателей. В активных системах регистрации избирателей может быть непросто найти подобную информацию, однако такие данные представляют особый интерес, так как они показывают, проявляют ли мужчины и женщины в одинаковой степени стремление участвовать в голосовании. Различные факторы (например, доступность и местоположение регистрационных органов, возможность передвигаться без сопровождения, домашние обязанности, часы работы, умение читать и писать и т. д.), часто не зависящие от самих женщин, могут влиять на их способность подать заявление о регистрации в качестве избирателя. Наблюдатели за выборами могут отметить доступность учреждения, в котором проводится регистрация, для избирателей женского (и мужского) пола, особенно в сельской местности.

## **В. Участие перемещенных лиц**

Перемещение значительного количества людей из мест их проживания может происходить во время или после вооруженных конфликтов, социальных переворотов или природных катастроф. В таких обстоятельствах затронутое государство должно обратить особое внимание на обеспечение регистрации перемещенных лиц, в том числе в качестве избирателей, и на поощрение их участия в выборах. Международные организации, например, ООН, ОБСЕ или Международная организация по миграции (МОМ), могут играть активную роль в регистрации перемещенных лиц в качестве избирателей.

Лица, перемещенные внутри границ государства, гражданами которого они являются, обозначаются термином «внутренне перемещенные лица» (ВПЛ), а лица, перемещенные за пределы государства, гражданами которого они являются, обозначаются термином «беженцы». Участие перемещенных лиц в выборах должно отвечать законодательству того государства, гражданами которого являются данные лица. В то время как власти должны принимать необходимые меры для обеспечения им возможности голосовать, участие беженцев в голосовании зависит от того, предусматривается ли их государством возможность голосования за границей и приняты ли специальные меры для предоставления беженцам возможности проголосовать.

Внесению перемещенных лиц в списки избирателей может помешать ряд проблем.

- ✎ Перемещенное население часто нестабильно; люди либо переезжают самостоятельно с одного места на другое, либо размещаются в лагере или временных жилищах, а затем, возможно, переводятся соответствующими органами власти в другое место.
- ✎ Возможно, перемещенные лица утратили свои удостоверения личности и имеют ограниченный доступ к органам, которые могут выдать им такие документы. Это приобретает особое значение в тех районах, где записи актов гражданского состояния были похищены или уничтожены.
- ✎ Перемещенные лица могут не иметь желания регистрироваться, опасаясь запугивания или расправы.

В некоторых случаях перемещенные лица, нашедшие пристанище в конкретном месте, могут иметь право зарегистрироваться в качестве избирателей в административной единице, где они проживали до этого. Однако возможно, что они не захотят зарегистрироваться из соображений собственной безопасности или из-за опасения, что, зарегистрировавшись там, где они проживали ранее, они потеряют права, связанные с их статусом перемещенных лиц. Некоторые мажоритарные избирательные системы также могут способствовать ограничению права ВПЛ участвовать в голосовании, поскольку в них участие привязано к регистрации в определенном избирательном округе.

В странах, где имеются перемещенные группы населения, наблюдатели должны встретиться с представителями соответствующих органов власти и выяснить, какие меры были приняты для регистрации этих граждан в качестве избирателей. Если ВПЛ были размещены во временных жилищах, члены МНВ должны постараться посетить их и пронаблюдать за тем, как проводится регистрация избирателей.

## **Г. Участие бездомных лиц**

Бездомные лица тоже требуют особого внимания, поскольку есть вероятность, что они не внесены в регистр избирателей из-за отсутствия зарегистрированного

места жительства. Согласно хорошей практике, место жительства или адрес не должны определяться таким образом, который исключает из процесса голосования лиц, не имеющих зарегистрированного места жительства или адреса, но по остальным параметрам обладающих правом голосовать на выборах. Наблюдатели должны выяснить, были ли приняты ли меры для обеспечения бездомным лицам возможности проголосовать и что эти меры собой представляли.

### Инклюзивность регистрации избирателей

Вопросы:

- Имеются ли какие-либо группы, которые могли быть, пусть даже частично, не охвачены регистрацией избирателей из-за бюрократических или системных недостатков этого процесса регистрации? Может ли традиционная местная культура повлиять на инклюзивность регистрации избирателей в конкретных регионах или в масштабах всей страны?
- Какие документы, подтверждающие право участвовать в голосовании, необходимы для регистрации? Существуют ли обстоятельства, которые могут привести к тому, что какое-либо лицо не будет иметь таких документов или будет иметь ограниченные возможности для их получения?
- Существуют ли какие-либо требования в отношении грамотности или внесения платы, которые могут препятствовать участию определенных избирателей?
- В случае наличия национальных меньшинств, доступна ли информация о регистрации и регистрационные бланки на языке (языках) меньшинств?
- Имеются ли статистические данные о числе женщин и мужчин, зарегистрированных в качестве избирателей?
- Если предполагается, что женщины и представители национальных меньшинств недостаточно представлены в списках избирателей, осуществляли ли местные органы власти или гражданское общество специальные программы по поощрению и содействию их регистрации?
- Каков требуемый срок постоянного проживания для получения права голосовать на выборах и каков крайний срок регистрации? Могут ли эти факторы иметь негативное влияние на какую-либо группу избирателей, в частности на избирателей, которые недавно переехали или традиционная культура которых подразумевает менее оседлый образ жизни?
- Имеются ли специальные лагеря или другие временные жилища, созданные для перемещенных лиц? Есть ли конкретные регионы, в которых может наблюдаться большое скопление перемещенного населения?
- Каково фактическое число перемещенных лиц, включая ВПЛ и беженцев? Каков их статус с точки зрения места жительства и гражданства?
- Какие меры были приняты в целях предоставления перемещенным лицам официальных документов, удостоверяющих личность, или других документов, отражающих их статус? Были ли предприняты (и кем) усилия по оказанию им помощи при регистрации в качестве избирателей?

- 
- Предусмотрено ли правовыми положениями или нормами голосование ВПЛ там, где они находятся в данное время, или по предыдущему месту проживания и могут ли ВПЛ реализовать свое право на участие в голосовании в соответствии с этим?
- 
- Существуют ли положения, направленные на предоставление бездомным лицам возможности реализовать свое право на участие в голосовании?
-



# Списки избирателей и день выборов

Качество списков избирателей подвергается проверке на избирательных участках в день выборов. Идентификация и обслуживание избирателей на избирательном участке могут однозначно свидетельствовать о целостности процесса регистрации избирателей в целом. В настоящей главе рассматриваются вопросы, связанные с использованием списков избирателей в день выборов, и содержатся рекомендации для МНВ по проведению эффективного наблюдения за этим процессом.

## **А. Структура списков избирателей**

Хорошая практика показывает, что законодательство должно четко определять, какие персональные данные включаются в индивидуальные записи в списках избирателей, используемых на избирательных участках в день выборов. Это обеспечивает прозрачность и единообразие списков избирателей на любых выборах. Общеизвестно, что личность человека может быть установлена по его имени, фамилии и дате рождения. К другим данным, используемым для идентификации избирателей, относятся адрес, номер документа, удостоверяющего личность (например, паспорта); индивидуальный регистрационный номер избирателя или уникальный личный идентификационный номер. При публикации регистра или списков избирателей органы власти должны учитывать соображения, касающиеся конфиденциальности частной информации, и положения о защите данных, как это описано выше в разделе 4(Г).

Если регистры населения и/или избирателей организованы в виде баз данных, соответствующее программное обеспечение в большинстве случаев позволяет сортировку данных по ряду полей. Таким образом, один регистр позволяет получить

представление данных в виде списков различных форматов. В большинстве случаев записи в списках избирателей на избирательных участках организованы в алфавитном порядке по фамилиям или адресам, если адреса присваиваются одинаковым образом во всех городских и сельских населенных пунктах. Выбор способа сортировки данных обычно осуществляется в зависимости от той информации, которая содержится в документах, удостоверяющих личность. Эти документы чаще всего используются для идентификации личности избирателя и должны обеспечить эффективное и быстрое обслуживание избирателей должностными лицами на избирательном участке.

Сортировка записей в списке избирателей по фамилиям в алфавитном порядке является, по-видимому, наиболее распространенной практикой в государствах-участниках ОБСЕ. Она позволяет идентифицировать личность избирателя в день выборов при помощи документов, удостоверяющих личность (такие документы не включают адрес). Организованные таким образом списки избирателей удобны и там, где адреса не присваиваются унифицированным образом, а также в государствах-участниках, в которых законодательство о защите данных рассматривает адрес в качестве защищаемых данных. Возможно также составление предварительных списков избирателей, отсортированных по адресам, в период общественной проверки списков. При этом списки избирателей, используемые в день выборов, сортируются по фамилии. В некоторых государствах-участниках списки избирателей вывешиваются на избирательном участке или возле него, и избиратели могут удостовериться до начала голосования, что их имя и фамилия внесены в список и что это их избирательный участок.

## **Б. Голосование**

Все усилия по составлению, обновлению, контролю, публикации и распространению списков избирателей сходятся вместе в день выборов. Список избирателей – один из важнейших документов, необходимых для проведения голосования. Его использование в течение дня выборов, а также возможное использование дополнительного списка избирателей, служит основой для определения числа проголосовавших избирателей и сравнения этого количества с количеством выданных бюллетеней, количеством бюллетеней, обнаруженных в урнах для голосования, и количеством поданных голосов.

Наиболее важный момент для избирателей, пришедших голосовать, – нахождение своей фамилии в списках избирателей, и этот момент, вероятнее всего, повлияет на их доверие к избирательному процессу в целом. Чтобы найти себя в списках, избиратель должен явиться на правильный избирательный участок; списки избирателей на участке должны правильно отражать персональные данные всех избирателей, приписанных к нему, а избиратели должны быть проинформированы о том, к какому избирательному участку они относятся.

Хотя процедуры отличаются в разных государствах-участниках, в подавляющем большинстве случаев решающим моментом, связанным с использованием списков избирателей при обслуживании избирателей в день выборов, является идентификация личности избирателя. Обычно эта процедура прописана в законодательстве, устанавливающем, в том числе, какие виды документов (в случае, если требуются документы) должен иметь избиратель, чтобы быть допущенным к голосованию. В большинстве случаев избиратель предъявляет удостоверение личности члену избирательной комиссии, задача которого состоит в том, чтобы найти фамилию избирателя в списке. В некоторых государствах лицо без удостоверения личности может считаться идентифицированным, если один или двое свидетелей подтвердят его личность. Когда фамилия и имя избирателя найдены в списке, его просят расписаться в списке избирателей или же член избирательной комиссии заверяет подписью или делает пометку против записи избирателя, чтобы показать, что данное лицо получило избирательный бюллетень.

Хорошо обученные члены избирательных комиссий, точные списки избирателей и сами избиратели, проинформированные о своих правах и обязанностях в день выборов, – все это содействует созданию атмосферы общественного доверия и беспрепятственному проведению процесса голосования. В таких условиях проблемы на избирательных участках обычно носят единичный характер. Однако ошибки в любой из этих сфер могут приводить к задержкам, разочарованию, сбоям в процессе голосования и даже волнениям на избирательных участках.

Существует ряд причин, по которым запись избирателя может быть не найдена в списке избирателей:

- ✎ Избиратель подал заявление с просьбой об исправлении или переносе своих данных. В случае подачи заявления о переносе данных избиратель может быть зарегистрирован на другом избирательном участке.
- ✎ Написание фамилии избирателя в списке избирателей отличается от написания в удостоверяющем личность документе, предъявленном избирателем.
- ✎ Фамилия избирателя была по ошибке пропущена.
- ✎ Избиратель приписан к другому избирательному участку.
- ✎ Избиратель никогда не регистрировался (в случае активной системы регистрации) или зарегистрировался после крайнего срока, установленного для данных выборов.

В зависимости от того, что установлено законодательными рамками, в ситуации, когда запись избирателя не может быть найдена в списке избирателей данного избирательного участка, избирателю отказывают в выдаче бюллетеня или, если может быть установлено наличие права на участие в голосовании, ему выдают бюллетень после внесения его фамилии в дополнительный список. В некоторых

государствах-участниках для того, чтобы в день выборов установить наличие права на участие в голосовании, может потребоваться вмешательство местных органов государственной власти, полиции или суда. В таких случаях избирательное законодательство, как правило, обязывает эти учреждения работать в часы голосования. В нескольких государствах-участниках ОБСЕ избиратель может быть допущен к голосованию с условным избирательным бюллетенем.

### **Условный бюллетень**

В некоторых государствах-участниках условный бюллетень выдается избирателям, не фигурирующим в списке избирателей, с тем чтобы их обладание правом голосовать могло быть проверено местными регистрационными органами или вышестоящей избирательной комиссией после завершения голосования. Голоса, поданные лицами, имеющими право голосовать, будут подсчитаны. Согласно хорошей практике, в таких случаях избирателю выдается бюллетень, конверт, обеспечивающий тайну голосования, и наружный конверт, на котором избиратели могут указать свои персональные данные для последующей проверки.

В ряде государств-участников члены избирательных комиссий располагают компьютерами, дающим им доступ к спискам избирателей по всему избирательному округу. В таком случае должностные лица на избирательном участке могут сообщить избирателям, внесены ли они в списки в данном округе и, если да, то на каком участке.

## **В. Подсчет**

Список избирателей, включая возможный дополнительный список или список тех, кто голосовал с помощью переносных урн/на дому, после закрытия избирательного участка становится неотъемлемой частью процесса подсчета голосов. Независимо от того, подсчитываются ли голоса непосредственно на избирательном участке или в каком-либо другом месте (например, в центре подсчета голосов избирательного округа), члены избирательной комиссии обычно должны заполнить протокол, в котором они документируют процесс голосования на своем избирательном участке.

В большинстве случаев первый этап подсчета голосов состоит в определении числа проголосовавших избирателей путем подсчета подписей в списке избирателей или подсчета записей избирателей, которые были помечены членами избирательной комиссии как проголосовавшие. Подсчитываются также все фамилии избирателей в дополнительных списках и избирателей, проголосовавших при помощи условных бюллетеней. Полученное количество должно совпадать с числом записей в протоколе выдачи бюллетеней и с количеством бюллетеней в урне для голосования (без учета любых испорченных или замененных бюллетеней).

## Г. Наблюдение в день выборов

В соответствии с принятой БДИПЧ методикой наблюдения за выборами, краткосрочные наблюдатели прибывают в государство-участник ОБСЕ, в котором проходят выборы, за несколько дней до дня голосования и уезжают через несколько дней после него. Основной состав миссии может поручить КН собрать полезную информацию о качестве списков избирателей и их использовании на избирательных участках в день выборов. Стандартные списки контрольных вопросов по наблюдению за голосованием обычно включают несколько вопросов, касающихся списков избирателей, – они могут быть адаптированы с учетом используемой государством-участником системы. Учитывая, что число КН значительно, их выводы могут быть систематизированы с целью выявления более общих тенденций, касающихся использования системы регистрации избирателей.

Объединенный отчет о выводах КН должен содержать некоторые данные о том, насколько точны списки избирателей в целом и насколько эффективно организован в день выборов тот этап процесса голосования, который связан со списками избирателей.

КН должны наблюдать за регистрацией избирателей в день выборов (когда это применимо)<sup>29</sup>. Они также могут установить, проходил ли процесс идентификации избирателей беспрепятственно и в соответствии с правилами, были ли внесены какие-либо избиратели в дополнительный список, было ли отказано кому-либо из избирателей в выдаче бюллетеня в связи с тем, что его фамилия отсутствует в списке, и были ли сделаны какие-либо утверждения относительно многократного голосования.

В то же время важно, чтобы члены основного состава помнили о том, что, хотя КН могут сигнализировать о наличии проблем, они не могут устанавливать причины проблем со списками избирателей или называть тех, кто, возможно, несет за это ответственность. Подробный анализ таких вопросов занимает много времени и требует полного сотрудничества со стороны органов власти принимающей страны. Любые жалобы или обвинения, касающиеся списков избирателей в день выборов, могут отслеживаться ДН и членами основного состава миссии с целью проведения окончательной оценки.

---

<sup>29</sup> Регистрация избирателей в день выборов предусмотрена национальным законодательством некоторых государств-участников. Использование этой процедуры остается спорным вопросом, противопоставляющим предоставление гражданских прав и целостность голосования. В Кодексе хорошей практики по избирательным вопросам, разработанном Венецианской комиссией, говорится: «Должна существовать подлежащая судебному контролю административная процедура или судебная процедура, предусматривающая регистрацию незарегистрированного избирателя; регистрация не должна осуществляться на избирательном участке в день выборов» (раздел 1.2.iv).

## Списки избирателей и день выборов

Вопросы:

- Какие персональные данные включаются в списки избирателей и как они организованы? Дают ли они возможность быстрого и беспроblemного обслуживания избирателей?
- Вывешены ли списки избирателей на избирательном участке или возле него?
- Какие процедуры используются для идентификации личности избирателя и может ли избиратель без удостоверения личности быть идентифицирован свидетелями?
- Какие положения есть в правовой базе на случай, если фамилия избирателя не может быть найдена в списке избирателей? Будет ли отказано избирателю в выдаче бюллетеня? Существует ли способ установить наличие права на участие в голосовании в день выборов? Можно ли получить условный бюллетень?
- Предусматривает ли правовая база сравнение числа избирателей, отмеченных в списках избирателей в качестве проголосовавших, с количеством выданных бюллетеней и количеством бюллетеней в урне для голосования?
- Обнаружили ли КН какие-либо свидетельства относительно того, что большому числу избирателей было отказано в выдаче бюллетеней на том основании, что они не фигурируют в списках избирателей, или в случае многократного голосования? Какие действия были предприняты в этих случаях?
- Имелись ли в списках избирателей в пределах одного избирательного участка группы возможных повторяющихся записей?
- Использовались ли дополнительные списки избирателей? Сколько записей было уже внесено в дополнительные списки избирателей на момент посещения избирательного участка?
- Высказывались ли сторонами, участвующими в выборах, какие-либо жалобы или обвинения, касающиеся списков избирателей в день выборов, и как они были рассмотрены? Были ли жалобы удовлетворены в процессе разрешения споров?
- Была ли установлена ли надлежащим образом явка избирателей при подсчете голосов на основе записей избирателей, отмеченных в качестве проголосовавших, в списке избирателей?

## Д. День после выборов

После дня выборов и объявления предварительных и окончательных результатов голосования наблюдатели за выборами должны оценить эти результаты, обращая особое внимание на число зарегистрированных избирателей, уровень явки и проблемы с регистрацией избирателей, которые могли возникнуть в день выборов (например, отказ избирателям в праве участвовать в голосовании или отсутствие их фамилий в списках избирателей). Наблюдатели за выборами также должны проследить за рассмотрением жалоб. Члены основного состава миссии также могут иметь возможность сравнить данные, полученные от КН, с официальными итоговыми данными о зарегистрированных избирателях, увеличении числа зарегистрированных

избирателей (особенно в день выборов); о числе избирателей, проголосовавших в день выборов, и об окончательном показателе явки избирателей.

Одной из проблем, которые могут возникнуть в ходе избирательного процесса, могут явиться требования со стороны партий предоставить им доступ к подписанным спискам избирателей (т. е. к использованному в день выборов спискам избирателей с подписями проголосовавших лиц). Национальное законодательство некоторых государств-участников предусматривает публикацию этих списков<sup>30</sup>. При рассмотрении возможности такой публикации необходимо принимать во внимание ряд вопросов, в том числе тайну голосования, требования относительно защиты данных, доступ наблюдателей и общее доверие к избирательному процессу и результатам выборов. С другой стороны, система рассмотрения жалоб и апелляций должна предусматривать эффективные средства правовой защиты в случае, если стороны, участвующие в выборах, высказывают подозрения относительно возможной подтасовки данных о явке избирателей.

---

<sup>30</sup> Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам, разработанный Венецианской комиссией, Раздел I.4.с, гласит: «список фактически голосующих лиц не должен публиковаться».

