



# Руководство по наблюдению за выборами

**Издание 6-е**

**ОБСЕ  
БДИПЧ**

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
Al. Ujazdowskie 19  
00-557 Warsaw  
Poland

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

© БДИПЧ ОБСЕ, 2010

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

ISBN 978-92-9234-783-3

Оформление Ноны Рейтер

Фотография на обложке Урдур Гуннарсдоттир

Перевод с английского Виктора Стегния

Редактор русского текста – Екатерина Лебедева

Отпечатано в Польше компанией Agencja KARO

Руководство  
по наблюдению  
за выборами

**Издание 6-е**



# Содержание

Список сокращений	6
Предисловие	7
1. Введение	11
2. Общая информация по вопросам международного наблюдения за выборами	15
3. Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты в области демократических выборов	21
4. Оценка условий и потребностей в проведении мероприятий, связанных с выборами	31
5. Обеспечение потребностей государств-участников ОБСЕ	37
6. Структура миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами	45
7. Наблюдение в предвыборный период	59
8. Наблюдение в день выборов	85
9. Наблюдение за подсчетом голосов и подведением итогов голосования	99
10. Составление отчетов, совещания по подведению итогов и заявления	105
11. Наблюдение в период после выборов	109
12. Завершение работы миссии	113
13. Партнеры БДИПЧ	115
14. Итоговый отчет	119
15. Дальнейшие шаги	121
Приложения	125
Приложение I. Обязательства ОБСЕ в области выборов	126
Приложение II. Образец анкеты по наблюдению за процессом голосования	137
Приложение III. Глоссарий	144
Приложение IV. Публикации БДИПЧ, касающиеся выборов	149

# Список сокращений

ДН	Долгосрочный наблюдатель
КН	Краткосрочный наблюдатель
МНВ	Миссия по наблюдению за выборами
МОВ	Миссия по оценке выборов
МОП	Миссия по оценке потребностей
ОМНВ	Ограниченная миссия по наблюдению за выборами

# Предисловие

**Наблюдение за выборами** – один из главных компонентов деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), имеющей своей целью поддержку прав человека, демократии и верховенства права на всей территории Европы, Центральной Азии и Северной Америки.

Все 56 государств-участников ОБСЕ придают особое значение проведению демократических выборов. В историческом Копенгагенском документе 1990 года государства провозгласили, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». Помимо этого, в Копенгагене государства-участники договорились по целому ряду обязательств, в которых с беспрецедентной на тот момент детализацией были указаны признаки истинно демократических выборов.

Основные принципы выборов, сформулированные в этих обязательствах, можно коротко изложить следующим образом: выборы должны быть всеобщими, равными, справедливыми, тайными, свободными, прозрачными и подотчетными.

Содействие организации выборов в соответствии с этими принципами является одним из важнейших аспектов деятельности ОБСЕ в области, которая известна как «человеческое измерение безопасности». В комплексной концепции безопасности ОБСЕ, принятой еще в Хельсинском заключительном акте 1975 года, человеческое измерение безопасности – защита и поддержка прав человека и основных свобод, демократических институтов и верховенства права – считается не менее важным фактором поддержания мира и стабильности, чем военно-политическое и экономическое измерения.

В соответствии с этим убеждением государства-участники признают, что несоблюдение обязательств по обеспечению демократических выборов может представлять угрозу стабильности в регионе ОБСЕ.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) было создано государствами-участниками для того, чтобы оно оказывало им содействие в соблюдении обязательств по человеческому измерению — в том числе, обязательств, касающихся выборов. В рамках этих задач государства-участники поручили БДИПЧ осуществлять

наблюдение за выборами в регионе ОБСЕ – в предвыборный период, в день голосования и после него, – а также оценивать степень соответствия избирательного процесса обязательствам в области выборов.

Помимо этого, на Будапештской встрече на высшем уровне 1994 года государства-участники поручили БДИПЧ разработать руководство для наблюдателей за выборами в целях повышения эффективности подготовки к наблюдению и самих процедур наблюдения за выборами. В результате в 1996 году вышло в свет первое издание «Руководства по наблюдению за выборами», подготовленное БДИПЧ.

Руководство создавалось в первую очередь как практическое пособие для участников миссий по наблюдению за выборами. В то же время оно стало важным справочным документом по применяемой БДИПЧ методике наблюдения за выборами и, уже в этом качестве, вдохновило другие группы как внутренних, так и международных наблюдателей на развитие своего собственного потенциала в области наблюдения за выборами.

Методика наблюдения за выборами, применяемая БДИПЧ, эволюционировала с течением времени, отражая опыт работы миссий, которые провели наблюдение или оценку в общей сложности более 230 выборов. В результате были разработаны еще более тонкие подходы к наблюдению за выборами и их оценке в различных обстоятельствах и с учетом различных потребностей. Методика, предусматривающая долгосрочный, комплексный, последовательный и систематический подход к наблюдению за выборами, стала основой авторитета БДИПЧ в данной области.

В декабре 2006 года Совет министров ОБСЕ поручил БДИПЧ обеспечить «дальнейшее укрепление методики наблюдения», а также «уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма» в области наблюдения за выборами. В соответствии с этим сегодня, через пять лет после публикации последнего издания руководства и в связи с 20-й годовщиной Копенгагенского документа, БДИПЧ с удовольствием представляет шестое издание своего руководства. Оно стало итогом тщательного анализа, учитывающего самые последние достижения Бюро в области развития своей методики.

Новое издание учитывает изменения в практике работы миссий на местах, произошедшие с 2005 года, – в том числе, наблюдение за применением новых технологий голосования и более пристальное внимание к развитию событий после выборов. В данном издании также подробно описываются изменения, которые БДИПЧ, учитывая выявленные потребности, внесло в свою деятельность в области выборов в целях предоставления государствам-участникам более качественной помощи на базе имеющихся ресурсов. В связи с этим, в руководстве предлагается обзор различных форматов, которые может использовать БДИПЧ в своем наблюдении за выборами, – таких, как миссии по наблюдению за выборами, ограниченные миссии по наблюдению за выборами, миссии по оценке выборов и группы экспертов. Наконец, руководство рассматривает вопросы осуществления дальнейших шагов по выполнению рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов, а также вопросы анализа работы средств массовой информации и анализа статических данных.



По моему убеждению, обновленная редакция руководства будет способствовать тому, чтобы этот документ продолжал служить полезным и важным инструментом для участников миссий по наблюдению за выборами и для всех тех, кто интересуется вопросами такого наблюдения. Данное издание станет основой дальнейшей деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и поможет нам в рамках нашего мандата осуществлять наблюдение с максимальной последовательностью и профессионализмом.

Я хочу выразить признательность тысячам наблюдателей на выборах и экспертам, которые своей работой внесли неоценимый вклад в подготовку настоящего руководства.

Посол Янез Ленарчич  
Директор БДИПЧ



# 1.



ОБСЕ/УДРР/ГУННАРСДОТТИР

## Введение

### 1.1 Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ

Настоящее руководство излагает методику БДИПЧ по наблюдению за выборами и является справочным пособием для всех наблюдателей БДИПЧ<sup>1</sup>. Оно содержит информацию об основах планирования, развертывания и деятельности миссий по наблюдению за выборами (МНВ), а также о дальнейших шагах по итогам работы миссий. Данная информация предназначена для всего сообщества стран ОБСЕ — для правительств государств-участников, политических партий, кандидатов, избирателей, средств массовой информации, групп гражданского общества, — а также для других международных организаций. Помимо этого, руководство подробно освещает порядок оценки выборов в государствах-участниках ОБСЕ с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ,

<sup>1</sup> Более подробные и специализированные рекомендации для сотрудников миссий по наблюдению за выборами можно найти в некоторых других публикациях БДИПЧ, включая «Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами», «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах», «Рекомендации по анализу законодательной базы выборов» (пересмотренное издание этого руководства готовится к публикации), «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе», «Разрешение споров по вопросам выборов в регионе ОБСЕ» (Resolving Election Disputes in the OSCE Area), а также «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ». Все эти публикации можно заказать в печатном виде в БДИПЧ или найти в электронном формате на веб-сайте Бюро (<http://www.osce.org/odihr>). Помимо этого, готовятся к публикации руководства для наблюдателей по мониторингу средств массовой информации в период выборов, по вопросам участия национальных меньшинств в избирательном процессе, по наблюдению за регистрацией избирателей и электронным голосованием.

другим международным стандартам в области демократических выборов<sup>2</sup>, а также положениям национального законодательства.

Несмотря на то, что с момента первого издания руководства в 1996 году методика БДИПЧ не претерпела кардинальных изменений, в данном шестом издании широко используются знания и практический опыт, полученные в результате наблюдения за более чем 230 выборами, на которых Бюро работало на настоящий момент. В соответствующих решениях Совета министров ОБСЕ говорится, что БДИПЧ обязано постоянно пересматривать и совершенствовать свою методику. В новом издании учтены недавние изменения в формате миссий, которые позволяют расширить географию деятельности БДИПЧ в области выборов, а также проводить наблюдение по конкретным направлениям. Новое издание руководства также рассматривает специализированные проблемы наблюдения — такие, как мониторинг средств массовой информации, электронное голосование и анализ статистических данных. Наконец, оно содержит дополнительные рекомендации по наблюдению на следующий день после выборов и по осуществлению дальнейших шагов по результатам наблюдения.

Выход в свет шестого издания руководства совпадает с 20-й годовщиной принятия Копенгагенского документа и Парижской хартии для новой Европы. Таким образом, данная публикация является напоминанием о достижениях ОБСЕ в области эффективного наблюдения за выборами, а также в сфере разработки критериев демократических выборов и оценки избирательных процессов в государствах-участниках.

В первом издании нашего руководства подчеркивалось, что избирательный процесс не ограничивается событиями одного дня — дня выборов. В нем также говорилось о расширении (в соответствии с Декларацией Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года) функций БДИПЧ по осуществлению долгосрочных наблюдений за выборами до дня голосования, в день голосования и после него. Сегодня, с учетом решений Совета министров ОБСЕ, принятых в Стамбуле (1999), Порту (2002), Маастрихте (2003) и Брюсселе (2006), в шестом издании руководства особое внимание уделяется постоянным усилиям БДИПЧ, направленным то, чтобы обеспечить выполнение государствами-участниками их обязательства оперативно реагировать на рекомендации Бюро и предпринимать необходимые шаги по совершенствованию процесса демократических выборов.

В течение почти пятнадцати лет, прошедших со времени публикации первого издания руководства, БДИПЧ всегда неустанно подчеркивало значение долгосрочного и ориентированного на избирательный процесс подхода к наблюдению за выборами. В сотрудничестве с государствами-участниками Бюро продолжает работу во имя достижения общей цели — проведения демократических выборов, которые отвечали бы обязательствам ОБСЕ.

2 В настоящем руководстве под «другими международными стандартами» понимаются связанные с выборами всеобщие и региональные стандарты, которые закреплены в таких договорах, как Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о правах человека, Конвенция о стандартах демократических выборов, а также Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств. Эти стандарты изложены и вне рамок договоров — например, во Всеобщей декларации прав человека и в других политических декларациях, а также в замечаниях общего порядка Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека.

## 1.2 Как пользоваться руководством

Настоящее руководство составлено таким образом, чтобы читатель мог легко найти материал, наиболее интересный и необходимый для него. Глава 2 предлагает общую информацию о деятельности ОБСЕ в области наблюдения за выборами – в том числе, об основной цели такого наблюдения, о работе на выборах в более широком контексте прав человека и о мандате БДИПЧ. Глава 3 содержит краткий обзор обязательств ОБСЕ, других международных стандартов в области демократических выборов, а также положений национального законодательства, на основании которых БДИПЧ оценивает выборы в регионе ОБСЕ. В главе 4 представлены некоторые минимальные условия для проведения эффективного, точного и профессионального наблюдения за выборами. В ней также подробно разъясняется роль миссий по оценке потребностей. В главе 5 дается описание некоторых форматов деятельности по наблюдению за выборами – они были разработаны в целях обеспечения надлежащего учета потребностей государств-участников, а также в целях повышения качества оказываемой им помощи в области улучшения организации выборов и совершенствования избирательного законодательства.

Последующие главы посвящены оперативной деятельности миссий по наблюдению за выборами и выстроены в определенной логической последовательности. В главе 6 дается описание состава и структуры стандартной МНВ. Глава 7 содержит подробное описание методики наблюдения в период, предшествующий дню выборов. Главы 8-9 излагают методику наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов, а также за подведением результатов выборов. Главы 10-12 посвящены периоду после дня голосования, в том числе методам составления отчетов сразу после окончания выборов, методам наблюдения за событиями в послевыборный период, а также вопросам завершения работы и закрытия миссии. Заключительные главы с 13 по 15 посвящены партнерским отношениям БДИПЧ с другими организациями, вопросам итоговой оценки выборов, а также возможным вариантам осуществления дальнейших шагов по итогам проведения выборов.

Завершают руководство четыре приложения, содержащие дополнительную информацию. В приложении I приводится список всех основных обязательств ОБСЕ, связанных с проведением выборов и включенных в Копенгагенский документ 1990 года, а также в другие соответствующие документы ОБСЕ. В приложении II находится образец анкеты, которую заполняют краткосрочные наблюдатели (КН) при посещении избирательных участков. Приложение III содержит глоссарий терминов, которые обычно используются членами МНВ. В приложении IV приводится список публикаций БДИПЧ, посвященных выборам.

В целом, структура настоящего руководства позволяет дать ясное описание состава миссий по наблюдению за выборами, основополагающих принципов их деятельности, а также их работы.



# 2.



## Общая информация по вопросам международного наблюдения за выборами

### 2.1 Почему необходимо наблюдать за выборами?

Будучи сообществом государств, приверженных уважению прав человека, демократии и верховенства права, ОБСЕ придает особое значение демократическим выборам как одному из основных факторов долгосрочной безопасности и стабильности. Все государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство приглашать на свои выборы международных наблюдателей от других государств-участников ОБСЕ, от БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ<sup>3</sup>. Таким образом, государства признают, что наблюдение может сыграть важную роль в повышении прозрачности и подотчетности выборов, а также в укреплении доверия общества к избирательному процессу. Направление наблюдателей явным образом поддерживает развитие демократических процессов и может содействовать государствам-участникам в достижении заявленной ими цели – проведению подлинно демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Вместе с тем, не следует считать, что одно лишь присутствие международных наблюдателей может сделать избирательный процесс более легитимным или более

<sup>3</sup> Это обязательство было принято в Хартии за европейскую безопасность (п. 25) на Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 года и подтверждено в п. 10 Решения Совета министров ОБСЕ № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ» (Брюссель, 6 декабря 2006 г.).

заслуживающим доверия. Однако, в целом, независимая и беспристрастная оценка со стороны международных наблюдателей может стать положительным фактором для большинства избирательных процессов.

Демократические выборы – это торжество основных прав человека и, более конкретно, торжество гражданских и политических прав. Поэтому наблюдение за выборами способствует утверждению и защите этих прав. Подлинные выборы – это политическое состязание в условиях политического плюрализма, доверия, прозрачности и подотчетности, которое позволяет избирателям сделать осознанный выбор из ряда отличающихся друг от друга политических платформ. Такие выборы предполагают уважение основных свобод – свободы слова и получения информации, объединений, собраний и передвижения, – а также приверженность принципу верховенства права, включающему доступ к эффективным средствам правовой защиты. Также должна обеспечиваться свобода создавать политические партии и участвовать на равных условиях в борьбе за право занимать выборные должности; недискриминация и равенство прав всех граждан, включая лиц из числа меньшинств; свобода от запугивания и давления, а также ряд других основных прав и свобод, защита и утверждение которых входят в обязательства всех государств-участников ОБСЕ.

Цель любого мероприятия БДИПЧ по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется. В задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ.

## **2.2 Наблюдение в контексте конкретных выборов**

Деятельность БДИПЧ в области наблюдения за выборами демонстрирует стремление ОБСЕ оказывать помощь государствам-участникам в формировании прочных и жизнеспособных демократических институтов. Хотя традиционно основное внимание всегда уделялось наблюдению за выборами в странах, находящихся на этапе перехода к демократии, другие государства-участники ОБСЕ также получают пользу от целевого наблюдения или оценки их избирательных процессов. Следует отметить, что, согласно принципу равенства суверенных государств, сформулированному в Хельсинки в 1975 году, все 56 государств-участников в равной степени связаны одними и теми же обязательствами, которые в равной степени применяются к каждому из них. Учитывая данное положение, БДИПЧ расширяет географию своей деятельности по наблюдению за выборами во всем регионе ОБСЕ.

Наблюдение за выборами входит в число видов гражданской деятельности. Тем не менее, наблюдение может проходить в обстановке недавно закончившегося конфликта – при условии, что будет обеспечено соблюдение минимальных стандартов, необходимых для того, чтобы результаты наблюдения заслуживали доверия. Это предполагает достаточный уровень безопасности обстановки, позволяющий организовать



и провести конструктивный избирательный процесс, а также дающий наблюдателям возможность свободного, беспрепятственного перемещения. Ценность наблюдения за выборами может быть сведена практически к нулю в ситуации, когда соображения безопасности не позволяют участникам наблюдения за выборами получать информацию, свободно передвигаться по стране или встречаться со всеми силами, заинтересованными в исходе выборов. В таких условиях достоверность любых результатов наблюдения может быть поставлена под сомнение.

### 2.3 Мандат БДИПЧ на проведение наблюдений за выборами

Мандат БДИПЧ на проведение наблюдений за выборами определен в пункте 8 Копенгагенского документа 1990 года, а также подтвержден в Парижской хартии для новой Европы (1990), Документе четвертой встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1993 года, состоявшейся в Риме; в Документе Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года, Документе Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года (Хартия европейской безопасности) и в Решениях 14-й встречи Совета министров ОБСЕ в Брюсселе (2006).

Первоначально БДИПЧ было создано по решению Парижской встречи на высшем уровне государств-участников СБСЕ (предшественника ОБСЕ) 1990 года как Бюро по свободным выборам. Тогда в мандат Бюро входило содействие выполнению обязательств ОБСЕ конкретно в области демократических выборов, а также оказание помощи по обеспечению контактов и обмену информацией о выборах. Вскоре после своего образования Бюро приступило к осуществлению мероприятий по наблюдению за выборами в ограниченных масштабах.

В 1992 году Бюро стало называться «Бюро по демократическим институтам и правам человека», а его мандат был расширен и стал включать другие аспекты человеческого измерения. В 1993 году Совет СБСЕ в Риме принял решение об «укреплении роли БДИПЧ во всеобъемлющем наблюдении за процессом выборов»<sup>4</sup>. На следующий год участники Будапештской встречи на высшем уровне, признав, что избирательный процесс не является событием одного дня, приняли решение о том, что БДИПЧ «будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании»<sup>5</sup>. Помимо этого, Будапештская встреча на высшем уровне дала БДИПЧ специальное поручение «оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации» в период выборов, а также составить пособие для наблюдателей за выборами и «вести постоянно обновляемый календарь предстоящих выборов»<sup>6</sup>.

В Хартии европейской безопасности, принятой на встрече ОБСЕ на высшем уровне, состоявшейся в Стамбуле в 1999 году, государства-участники взяли на себя

4 Документ четвертой встречи Совета СБСЕ (Рим, 1993 год), Решения, глава IV, п. 4. Текст этого и других документов ОБСЕ, на которые даются ссылки в данной публикации, можно найти на веб-сайте БДИПЧ (<http://www.osce.org/odhr>). См. также: Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, т. I и II (сборники документов в тематическом и хронологическом порядке). Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2005. URL: [http://www.osce.org/publications/odhr/2005/09/16237\\_440\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2005/09/16237_440_ru.pdf) (т. I) и [http://www.osce.org/publications/odhr/2005/09/16238\\_441\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2005/09/16238_441_ru.pdf) (т. II).

5 Заключительный документ Будапештской встречи ОБСЕ на высшем уровне, Решения, глава VIII, п. 12.

6 Этот календарь можно найти на веб-сайте БДИПЧ (<http://www.osce.org/odhr>).

специальное обязательство приглашать БДИПЧ для наблюдения за их выборами. Признавая в том же документе, что наблюдение за выборами не является самоцелью, но призвано обеспечить совершенствование практики проведения выборов, государства-участники добавили еще одно важное новое обязательство: «Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации»<sup>7</sup>. На встрече Совета министров ОБСЕ в Брюсселе в 2006 году государства-участники еще раз подтвердили мандат БДИПЧ по наблюдению за выборами<sup>8</sup>.

## 2.4 Где, за чем и когда проводить наблюдение

БДИПЧ осуществляет наблюдение за выборами только в государствах-участниках ОБСЕ. Копенгагенский документ 1990 года предусматривает наблюдение за ходом общенациональных выборов, однако Хартия европейской безопасности 1999 года и решения Совета министров 2006 года расширили сферу наблюдения за выборами, опустив слово «общенациональными», что предоставило БДИПЧ мандат на наблюдение за выборами любого уровня – в случае наличия приглашения. Бюро обращает свое внимание прежде всего на прямые выборы в государственные институты общенационального уровня – такие, как президентские и парламентские, – однако оно наблюдает и за некоторыми региональными и местными выборами и референдумами.

Деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами финансируется исключительно из сводного бюджета ОБСЕ, утверждаемого государствами-участниками ОБСЕ на основе консенсуса. Ежегодно в регионе ОБСЕ проходит множество выборов, и у БДИПЧ нет достаточных людских и финансовых ресурсов, чтобы осуществлять наблюдение за всеми этими выборами. В этой связи необходимо тщательно распределять имеющиеся ресурсы в целях максимальной эффективности их использования. Решение о проведении наблюдения за теми или иными выборами принимается по результатам работы миссии по оценке потребностей (МОП), которая предоставляет рекомендации в отношении необходимого типа, формата, длительности и объема мероприятий по наблюдению за выборами (более подробная информация приводится в разделе 4.2). В случае досрочных выборов направление МОП не всегда является возможным ввиду сокращения всех сроков.

## 2.5 Декларация принципов международного наблюдения за выборами

Методику БДИПЧ по наблюдению за выборами поддерживает еще один документ – Декларация принципов международного наблюдения за выборами. Декларация, принятая ООН в 2005 году, была одобрена широким кругом организаций, проводящих

7 Хартия европейской безопасности, ук. соч., сноска 3.

8 Решение Совета министров ОБСЕ № 19/06, ук. соч., сноска 3.

наблюдение за выборами по всему миру<sup>9</sup>. БДИПЧ стало одной из первых организаций, поддержавших данную декларацию, и тем самым еще раз продемонстрировало свое стремление применять такие методы наблюдения за выборами, которые способствовали бы обеспечению добросовестности и точности наблюдения на основе принципов независимости, беспристрастности и профессионализма, провозглашенных на встрече Совета министров ОБСЕ в 2006 году<sup>10</sup>. В Декларации подчеркиваются такие принципы, как соотнесение наблюдения за выборами с международным законодательством в области прав человека; подход к выборам как к долговременному процессу; необходимость создания минимальных условий для достоверного наблюдения за выборами; важность роли местных наблюдателей. Одновременно Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, прилагающийся к Декларации, согласуется с принципами Кодекса поведения наблюдателей БДИПЧ.

Опираясь на указанные международные усилия и документы, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы приняла руководящие принципы по признанному международным сообществом статусу наблюдателей на выборах, устанавливающие права и обязанности как местных, так и международных наблюдателей<sup>11</sup>.

9 Утверждена ООН в Нью-Йорке 27 октября 2005 года. Русский текст можно найти по адресу: [http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16968\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16968_ru.pdf). Хотя данная Декларация принципов и не является официальным обязательством, подлежащим безусловному выполнению государствами, ее поддержали почти все международные организации и учреждения, регулярно проводящие наблюдения за выборами (см. на англ.: [http://cartercenter.org/peace/democracy/des\\_endorsing\\_organizations.html](http://cartercenter.org/peace/democracy/des_endorsing_organizations.html)). Декларация предлагает систему отчета и руководящие принципы по проведению достоверного и профессионального международного наблюдения за выборами. В своем докладе «Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации» (A/64/304 (2009)), Генеральный секретарь ООН предложил и другим сторонам присоединиться к формирующемуся консенсусу в отношении этих принципов.

10 Решение Совета министров ОБСЕ № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ», п. 13.

11 Guidelines on an Internationally Recognized Status for Election Observers [Руководящие принципы по признанному международным сообществом статусу наблюдателей на выборах], Venice Commission, CDL-AD(2009)059, Strasbourg, 14 December 2009. URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)059-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)059-e.asp).



# 3.



ОБСЕ/ИНС/ЕШЕ/НБАХЕР

## Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты в области демократических выборов

Руководствуясь всеобщими принципами, государства-участники ОБСЕ согласились в том, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства»<sup>12</sup>.

Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами оценивают соответствие избирательных процессов в странах всего региона ОБСЕ обязательствам ОБСЕ, международным стандартам в области демократических выборов, а также национальному законодательству. Например, если государство является участником договоров ООН по правам человека, а также других международных и региональных соглашений, касающихся выборов<sup>13</sup>, то при оценке выборов в данной стране будет учитываться соблюдение и этих стандартов.

<sup>12</sup> Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990), п. 6. URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_ru.pdf).

<sup>13</sup> Например, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

### 3.1 Обязательства ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя многочисленные обязательства по поддержке, защите и утверждению демократического правления и прав человека. Они признают, что плюралистическая демократия и верховенство права являются важнейшим условием соблюдения всех прав человека и основных свобод. Тем самым они поддерживают приверженность идеалам демократии и политического плюрализма, а также «общую решимость строить демократические общества на основе свободных выборов и верховенства закона». Государства-участники также выразили «свою убежденность в том, что полное уважение прав человека и основных свобод и развитие обществ, основанных на плюралистической демократии и верховенстве закона, является необходимым условием для обеспечения прогресса в деле создания стабильной обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества, которую они стремятся утвердить в Европе»<sup>14</sup>.

Государства-участники еще раз подтвердили, что демократия является неотъемлемым элементом верховенства права, и признали важность плюрализма в отношении политических организаций. Они также заявили о своей приверженности принципу четкого разделения государства и политических партий. В частности, политические партии не должны сливаться с государством<sup>15</sup>.

Большинство основных обязательств, относящихся непосредственно к выборам, содержится в пунктах 6-8 Копенгагенского документа 1990 года. Вместе с тем, в ходе всех мероприятий, связанных с выборами, принимается во внимание и ряд соответствующих обязательств, имеющих отношение к широкому кругу гражданских и политических прав, вопросам верховенства права и положениям о недискриминации. Все наблюдатели должны быть знакомы с этими обязательствами, полный текст которых приводится в приложении I. В кратком изложении список требований к государствам, содержащийся в этих обязательствах, выглядит следующим образом:

- проводить свободные выборы с разумной периодичностью;
- обеспечить, чтобы все депутаты как минимум одной палаты законодательного органа избирались путем народного голосования;
- гарантировать всеобщее и равное избирательное право;
- уважать право граждан избираться на выборные должности;
- уважать право на создание политических партий и обеспечить, чтобы партии имели возможность состязаться друг с другом при равном отношении к ним со стороны закона и государственной власти;
- обеспечить, чтобы предвыборные кампании проходили в атмосфере открытости и честности, без административного нажима, запугивания или страха карательных мер в отношении кандидатов, партий или избирателей;

<sup>14</sup> См. Документ Копенгагенской встречи, преамбула, ук. соч., сноска 12. Более подробную информацию об обязательствах ОБСЕ, касающихся выборов, можно найти в публикациях «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения», ук. соч., сноска 4, и «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ» (Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2003, URL: [http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_ru.pdf)).

<sup>15</sup> Там же, пп. 3 и 5.4.

- обеспечить беспрепятственный доступ к средствам массовой информации без какой-либо дискриминации;
- обеспечить тайное голосование во время выборов, честный подсчет голосов и сообщение результатов, а также обнародование итогов голосования;
- обеспечить, чтобы кандидаты, набравшие необходимое для избрания количество голосов, в надлежащем порядке вступали в соответствующую должность и оставались в ней до истечения установленного срока.

Помимо этого, в пункте 8 Копенгагенского документа 1990 года указано, что присутствие на выборах наблюдателей – как иностранных, так и местных – может повысить авторитетность избирательного процесса. В документе содержится постоянно действующее приглашение от всех государств-участников ОБСЕ всем остальным государствам-участникам, а также соответствующим частным институтам и организациям, дающее право осуществлять наблюдение за ходом их общенациональных выборов. Как указывалось выше, в последующих решениях государства-участники приняли меры для обеспечения наблюдателям такого же доступа на выборы ниже общенационального уровня.

Уважение основных свобод является решающим условием проведения демократических выборов и занимает важное место в документах ОБСЕ. На Копенгагенской встрече 1990 года государства-участники еще раз подтвердили, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ»<sup>16</sup>. В 1994 году в Будапеште государства вновь заявили, что «свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления». Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство обеспечивать защиту этого права<sup>17</sup>. Они также заявили, что «каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации»<sup>18</sup> и гарантированное право на ассоциацию<sup>19</sup>. Копенгагенский документ устанавливает, что любые ограничения, которые могут быть наложены на реализацию этих основных прав, должны быть предусмотрены законом и должны соответствовать международным стандартам.

Другие документы ОБСЕ включают дополнительные обязательства по выборам. Например, в Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года говорится о том, что фальсификация результатов выборов является нарушением прав человека и представляет собой проблему безопасности для всего региона. Декларация обязывает все государства-участники принимать меры для решения этой проблемы. Документ Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года еще раз обязывает государства-участники ОБСЕ «проводить свободные и честные выборы», а также содержит

<sup>16</sup> Там же, п. 9.1.

<sup>17</sup> Будапештский документ 1994 года, Решение VIII (Человеческое измерение), п. 36.

<sup>18</sup> Ук. соч., сноска 12, п. 9.2.

<sup>19</sup> Там же, п. 9.3.

обязательство «в полном объеме надежно обеспечить лицам, принадлежащим к меньшинствам, право голоса и создать условия для осуществления беженцами права на участие в выборах, проводимых в стране их первоначального проживания». Как указывалось выше, государства-участники также приняли на себя обязательство оперативно предпринимать дальнейшие шаги по итогам выборов, руководствуясь оценками и рекомендациями БДИПЧ.

В области прав человека и основных свобод государства-участники приняли на себя обязательство действовать в соответствии с целями и принципами, содержащимися в Уставе ООН, и с положениями Всеобщей декларации прав человека. Государства также дали слово выполнять обязательства, которыми они связаны согласно международным декларациям и соглашениям в данной области, — в том числе, обязательства, содержащиеся в международных пактах о правах человека<sup>20</sup>. Впоследствии они обратились с призывом ко всем государствам-участникам действовать в соответствии с этими международными инструментами, а к тем государствам-участникам, которые еще не присоединились к данным пактам, — рассмотреть возможность такого присоединения<sup>21</sup>.

### 3.2 Всеобщие инструменты в области прав человека

Как указывалось выше, все государства-участники ОБСЕ обязались действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и с положениями Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). Устав ООН — это международный договор с обязательной юридической силой, в рамках которого государства пришли к соглашению о том, что одна из целей Организации Объединенных Наций — «осуществлять международное сотрудничество ... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам». ВДПЧ, устанавливающая право на подлинные выборы, конкретизирует положения Устава, подчеркивая их обязательную политическую и моральную силу, и повсеместно рассматривается как документ международного обычного права.

Статья 21 ВДПЧ гласит: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Та же статья устанавливает, что единственной основой законной власти являются свободные выборы: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». ВДПЧ также устанавливает другие права, имеющие существенное значение для избирательного процесса, в том числе основные свободы — такие, как свобода слова, объединений и мирных собраний.

Права, изложенные в ВДПЧ, были повторно подтверждены и расширены в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), который представляет собой договор ООН в области прав человека, ратифицированный всеми государствами-участниками ОБСЕ. Как договор, МПГПП юридически обязывает государства соблюдать его

20 См.: Хельсинский заключительный акт 1975 года, раздел «Декларация принципов», часть VII.

21 См.: Мадридский документ 1983 года, раздел «Принципы».



положения. Статья 25 МПГПП наделяет каждого гражданина правом голосовать и быть избранным на государственную должность без какой-либо дискриминации. МПГПП конкретизирует многие другие гражданские и политические права, закрепленные в ВДПЧ. Подробное толкование статьи 25 МПГПП содержится в Замечании общего порядка № 25 (1996), принятом Комитетом ООН по правам человека (КПЧ)<sup>22</sup>.

К другим инструментам ООН в области прав человека относятся отдельные положения, касающиеся избирательных прав, а также других прав человека, которые могут иметь отношение к выборам. Например, статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) гарантирует каждому человеку, без различия или дискриминации, «политические права, в частности право участвовать в выборах, голосовать и выставлять свою кандидатуру». Статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) гарантирует право женщин на участие в политической жизни и в выборах на равных основаниях с мужчинами.

Подавляющее большинство государств-участников ОБСЕ ратифицировало МКЛРД и КЛДЖ и обязано выполнять положения этих конвенций. Некоторые государства-участники ОБСЕ также ратифицировали Конвенцию о правах инвалидов, статья 29 которой гарантирует право инвалидов «всесторонне участвовать ... в политической и общественной жизни наравне с другими...», в том числе право голосовать и быть избранным. Кроме того, в Руководящих принципах ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны указано, что внутренне перемещенные лица обладают теми же правами, что и остальные граждане, — в том числе, правом голосовать и участвовать в государственных и общественных делах.

### 3.3 Региональные инструменты в области прав человека

Хотя в ходе оценки выборов БДИПЧ опирается прежде всего на обязательства ОБСЕ, региональные стандарты демократических выборов также принимаются во внимание.

Большинство государств-участников ОБСЕ являются также членами Совета Европы (СЕ) и, следовательно, связаны положениями Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), а после ратификации этого документа — и протоколами к нему. На эти государства распространяются положения и других договоров, принятых СЕ, в которых могут содержаться обязательства, касающиеся проведения выборов<sup>23</sup>. Статья 3 Протокола №1 ЕКПЧ требует, чтобы государства проводили «с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Граждане тех государств-участников ОБСЕ, которые одновременно являются членами Совета Европы, могут также обращаться в Европейский суд по правам человека, требуя компенсации в связи с нарушениями в ходе выборов, — после того, как исчерпаны все возможности средств правовой защиты внутри страны. Решения данного суда вносят вклад в толкование положений о выборах, в том числе положений соответствующих конвенций СЕ. Эти решения служат прецедентом для всех государств-членов СЕ, и им

22 КПЧ — орган, созданный в соответствии с МПГПП; в его обязанности входит надзор за выполнением МПГПП.

23 Документы Совета Европы можно найти на его веб-сайте по адресу: [www.coe.int](http://www.coe.int).

рекомендуется их учитывать. Вместе с тем, решения Европейского суда по правам человека имеют обязательную силу лишь для тех государств-членов СЕ, в отношении которых они приняты.

Помимо этого, Европейским Союзом приняты договоры, в которых есть положения о демократических выборах, — в том числе, Договор о Европейском Союзе и Хартия основных прав Европейского Союза<sup>24</sup>. Эти договоры имеют обязательную силу лишь для государств-участников ЕС.

Содружество Независимых Государств (СНГ) приняло Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод<sup>25</sup>. Эта конвенция устанавливает обязательства для пяти государств-участников ОБСЕ, состоящих в СНГ и ратифицировавших данную конвенцию.

Организация Американских Государств (ОАГ) приняла Американскую конвенцию о правах человека, положения которой имеют обязательную юридическую силу для подписавших и ратифицировавших ее государств<sup>26</sup>. Конвенция закрепляет основные права и свободы, необходимые для проведения демократических выборов. Этот документ содержит обязательства для двух государств-участников ОБСЕ, являющихся членами ОАГ и ратифицировавших данную конвенцию.

### 3.4 Примеры хорошей практики в области проведения выборов

Существуют также документы, в которых описывается передовой опыт в области проведения подлинно демократических выборов в соответствии с региональными и международными стандартами. Они не имеют обязательной юридической силы, но могут быть использованы при осуществлении деятельности, связанной с выборами, в качестве источника рекомендаций для государств-участников. Они содержат примеры того, как государство может обеспечить выполнение или региональных или международных обязательств. Некоторые из этих документов имеют международное<sup>27</sup>, а некоторые – региональное<sup>28</sup> значение.

### 3.5 Практическое значение

Последующие разделы данной главы содержат краткое описание ряда основных принципов, закрепленных в обязательствах ОБСЕ и в других международных стандартах. О них следует особенно помнить в ходе мероприятий, связанных с выборами. Эти принципы подразумевают периодическое проведение выборов, которые являются подлинными, свободными и справедливыми, основаны на всеобщем и равном изби-

24 Более подробную информацию на англ. яз. можно найти по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

25 Более подробную информацию можно найти на веб-сайте СНГ по адресу: <http://www.cis.minsk.by>.

26 Более подробную информацию на англ. яз. можно найти на веб-сайте ОАГ по адресу: <http://www.oas.org/en/default.asp>.

27 Например, резолюции Генеральной ассамблеи ООН о проведении периодических и нефальсифицированных выборов или замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека и КЛДЖ.

28 Например, рекомендации Комитета министров СЕ, другие документы Венецианской комиссии, связанные с выборами; такие документы, как Свод рекомендуемых норм при проведении выборов и Декларация Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов.

рательном праве и осуществляются путем тайного голосования, за которым следует честный подсчет голосов и сообщение результатов. Основную ответственность за соблюдение этих стандартов несет соответствующее государство.

**ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ВЫБОРЫ.** Демократические выборы должны проводиться через регулярные промежутки времени, установленные законом. При этом период между выборами не должен быть необоснованно долгим. В регионе ОБСЕ максимальным приемлемым промежутком времени между выборами главы государства обычно считается семь лет, хотя на практике большинство государств предпочитает срок в четыре или пять лет. Максимальным приемлемым интервалом между выборами в нижнюю палату парламента обычно считается пять лет.

**ПОДЛИННЫЕ ВЫБОРЫ.** Этот принцип предполагает, что избирательный процесс проходит в атмосфере уважения к основным свободам и в обстановке политического плюрализма. Также требуется, чтобы выборы проводились с соблюдением требования о подотчетности и прозрачности, а избирателям предоставлялся реальный выбор между различными политическими платформами. Таким образом обеспечивается общее доверие электората к избирательному процессу. Подлинность выборов может быть поставлена под сомнение, если не уважаются основные права и свободы, у избирателей нет подлинного выбора, отсутствует настоящее политическое состязание между политическими силами или если избиратели не имеют сколько-нибудь реальной возможности через выборы решить вопрос об отстранении определенных лиц от их государственных должностей.

**СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ.** Этот принцип требует, чтобы все граждане пользовались такими основными правами, как свобода слова, свобода объединений, свобода мирных собраний и свобода передвижения. Избиратели должны иметь возможность проголосовать, не подвергаясь запугиванию, насилию или административному вмешательству и не опасаясь возможных карательных мер. Избиратели должны иметь возможность свободно выбирать своих представителей без неправомерного влияния или давления. Ничто не должно мешать кандидатам свободно излагать свои взгляды, а избирателям – участвовать в мероприятиях избирательной кампании или получать информацию о взглядах кандидатов. Граждане должны иметь возможность свободно проводить мирные собрания в целях обсуждения или выработки политических взглядов — без неправомерных административных или бюрократических помех. Средства массовой информации должны иметь возможность свободно освещать ход избирательной кампании без вмешательства или неоправданных ограничений со стороны властей. Внутренние наблюдатели на выборах, в том числе представители отдельных кандидатов или партий и организаций гражданского общества, должны иметь возможность свободно наблюдать за всеми этапами избирательного процесса до, во время и после дня выборов.

**ЧЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ.** Всем участникам избирательного процесса должны быть обеспечены одинаковые условия, позволяющие им состязаться на равных. Необходимо, чтобы законодательная база отражала обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты, а положения избирательного законодательства исполнялись честно и беспристрастно. Следует, чтобы все желающие выставить свою кандидатуру на выборную должность имели возможность сделать это и состязаться друг с другом в условиях равного и бес-

пристрастного к ним отношения со стороны закона и властей. Кандидаты и политические партии должны иметь беспрепятственный доступ к средствам массовой информации без какой-либо дискриминации, а государственные или общественные средства массовой информации должны выполнять свою особую обязанность по предоставлению достаточной, сбалансированной и беспристрастной информации, на основе которой избиратель мог бы сделать осознанный выбор. Правила финансирования избирательных кампаний не должны создавать преимуществ какой-либо конкретной партии или кандидату, как и не должны быть дискриминационными по отношению к ним. Должно существовать четкое разделение между партиями и государством, а государственные ресурсы не должны недобросовестно расходоваться в пользу какого-либо кандидата или партии.

Органы по проведению выборов всех уровней должны действовать профессионально, эффективно и без предубеждения. Следует, чтобы процедура голосования, подсчета голосов и сведения результатов была свободной от фальсификаций или манипуляций и обеспечивала точное отражение воли избирателей в итогах выборов. Кандидаты, партии и избиратели должны иметь доступ к средствам быстрой и эффективной защиты, включая независимые суды. Лиц, виновных в нарушении закона, следует своевременно привлекать к ответственности. Кандидаты, получившие необходимое для избрания количество голосов, должны надлежащим образом вступать в соответствующую должность.

**ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.** Согласно этому принципу, все граждане, отвечающие критериям для участия в выборах, должны иметь право голосовать и избираться на выборные должности. Основания для ограничения права голосовать или быть избранным должны быть установлены законом. Любое такое ограничение должно быть разумным и ясно обоснованным какими-либо исключительными обстоятельствами. Приостановление или отмена избирательного права в отношении какого-либо осужденного преступника должно осуществляться по решению суда, и это решение должно быть пропорциональным тяжести и характеру преступления, лежащего в его основе. Следует обеспечить эффективную, беспристрастную, лишенную дискриминации, всеохватывающую и точную процедуру регистрации избирателей, которая гарантировала бы право голосовать всем гражданам, отвечающим критериям для участия в выборах. Не должны вводиться никакие ограничения на право представителей меньшинств, женщин или иных групп совершеннолетних граждан на участие в голосовании. Все избиратели, в том числе лица с ограниченными возможностями, должны иметь быстрый и простой доступ к избирательным участкам или другим процедурам голосования. Необходимо предусмотреть условия для участия в голосовании внутренне перемещенных лиц. В соответствии с примерами передовой международной практики, следует также рассмотреть возможность осуществления избирательных прав гражданами, проживающими за рубежом. Требования к кандидатам должны быть разумными и должны применяться без какой-либо дискриминации. Независимым кандидатам должно быть гарантировано право баллотироваться на выборные должности — в том числе, в странах, где действуют системы, основанные на пропорциональном представительстве.

**РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.** Это требование предполагает равноценность голосов всех граждан. В системах с пропорциональным представительством число представителей от каждого района должно быть пропорционально количеству избирателей или числу населения. В мажоритарных избирательных системах равное избирательное право означает, что избирательные округа должны быть примерно равны по количеству проживающих в них избирателей или населения. Помимо этого, в соответствии с принципом равенства избирательных прав каждый избиратель должен обладать одинаковым числом голосов: «один избиратель – один голос». В этой связи следует обеспечить меры защиты от многократного голосования.

**ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.** Избиратели должны заполнять избирательные бюллетени без посторонних глаз — в кабинке для голосования — и таким образом, чтобы никто не мог увидеть заполненный бюллетень до того, как его опустят в урну, и чтобы впоследствии по нему невозможно было установить личность избирателя. Исключения возможны лишь в особых случаях – например, когда избиратель (например, инвалид или неграмотный человек) нуждается в помощи. Любое голосование за пределами кабинки для голосования ставит под вопрос тайну голосования. Не следует допускать, чтобы в кабинке для голосования находилось более одного человека, так как это ставит под вопрос тайну голосования. Открытое голосование или незаконное голосование через представителей является нарушением принципа тайного голосования. При голосовании военнослужащих или заключенных нужно исключить нарушение тайны голосования и голосование под принуждением.

**ЧЕСТНЫЙ ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ И СООБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ. В СООТВЕТСТВИИ С ЭТИМ ПРИНЦИПОМ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА, ВЕДУЩИЕ** Подсчет голосов и обработку результатов голосования, должны выполнять свои задачи беспристрастно, эффективно и точно. Бюллетени, по которым ясно виден выбор избирателя, следует признавать действительными. Должна быть обеспечена прозрачность всех аспектов подсчета голосов. Прозрачность избирательного процесса и доверие к его результатам можно повысить, если протоколы с итогами голосования будут вывешиваться снаружи избирательного участка после завершения подсчета голосов, а подробные результаты голосования по избирательным участкам будут публиковаться в сети Интернет. Обработка результатов должна осуществляться открыто и должна поддаваться проверке на всех этапах – от уровня избирательного участка через все промежуточные уровни избирательных органов до национального избирательного органа. Следует обеспечить своевременное обнародование результатов. Любая необоснованная задержка в объявлении результатов голосования может породить сомнения в честности процесса сведения результатов и подорвать доверие населения к выборам.



# 4.



ОБСЕ/УДРГ/ГУННАРСДОТТИР

## Оценка условий и потребностей в проведении мероприятий, связанных с выборами

БДИПЧ осуществляет свою деятельность, связанную с выборами, лишь при наличии определенных минимальных условий для осуществления эффективного, достоверного и профессионального наблюдения за выборами. Обычно мероприятиям БДИПЧ предшествует работа МОП.

### 4.1 Условия, необходимые для эффективного, достоверного и профессионального наблюдения

Для обеспечения эффективного, достоверного и профессионального наблюдения за выборами правительству принимающей страны необходимо оказать содействие БДИПЧ, чтобы Бюро могло в полном объеме и своевременно выполнить свои обязанности. В частности, у БДИПЧ должна быть возможность сделать следующее:

- › на основе оценки потребностей принять решение о том, какой именно вид мероприятий следует проводить в связи с данными выборами;
- › определить число наблюдателей, необходимое для обеспечения широкого, географически равномерного охвата выборов в целях проведения всеобъемлющего и эффективного наблюдения до, во время и после дня голосования (число

наблюдателей определяется по итогам оценки потребностей – см. раздел 4.2 «Миссия по оценке потребностей»);

- › получить аккредитацию для всех своих наблюдателей в рамках простой и свободной от дискриминации процедуры;
- › сформировать миссию в сроки, позволяющие провести долгосрочное наблюдение за всеми этапами избирательного процесса;
- › своевременно получить от государственных органов всех уровней всю необходимую информацию, касающуюся избирательного процесса;
- › провести встречи с представителями исполнительной, законодательной и судебной власти как общегосударственного, так и местного уровня; с кандидатами, представителями всех политических партий, гражданского общества и средств массовой информации, а также со всеми иными лицами и группами по выбору Бюро на общегосударственном, региональном и местном уровнях;
- › иметь возможность свободного перемещения во все регионы страны до, во время и после выборов без какого-либо ограничения и без предварительного уведомления;
- › иметь возможность работать в безопасной обстановке, обеспечивающей конструктивность избирательного процесса;
- › иметь беспрепятственный доступ во все избирательные округа, избирательные комиссии, а также в центры подсчета голосов и обработки результатов по всей стране;
- › иметь возможность издавать публичные заявления и отчеты.

С учетом того, что Копенгагенский документ ОБСЕ предусматривает постоянно действующее приглашение для наблюдателей, официальное приглашение наблюдать за выборами в принципе не требуется. Тем не менее, существующая практика такова, что государства-участники ОБСЕ своевременно присылают БДИПЧ письменное приглашение в знак подтверждения собственных обязательств и готовности принять международных наблюдателей.

Когда перечисленные основные условия отсутствуют, это существенным образом препятствует проведению достоверного, эффективного и профессионального наблюдения за выборами, и в результате БДИПЧ может отказаться от развертывания миссии по наблюдению за данными выборами.

## **4.2 Миссия по оценке потребностей**

Миссия по оценке потребностей (МОП) обычно направляется в страну за несколько месяцев до начала конкретных выборов для того, чтобы оценить предвыборную обстановку, включая подготовку к выборам. Ее задача – выработать рекомендации относительно целесообразности проведения мероприятий, связанных с выборами, и, если такие мероприятия необходимы, определить, какой именно их формат лучше всего отвечает выявленным потребностям. Поскольку формально МОП не является частью процесса наблюдения, то, в целях обеспечения своевременной подготовки к возможному наблюдению за выборами, она может быть направлена в страну до получения письменного приглашения от соответствующего государства-участника ОБСЕ. Период



работы МОП составляет несколько дней. В такую миссию входят сотрудники Отдела по выборам БДИПЧ, а также, если это необходимо, эксперты по оперативным вопросам, вопросам безопасности и другие специалисты. На основании Договора о сотрудничестве, заключенного в 1997 году между БДИПЧ и Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Бюро направляет МОП после консультаций с ПА ОБСЕ. Иногда представители Ассамблеи тоже участвуют в работе МОП.

Обычно МОП проводит встречи с представителями избирательных органов и органов государственной власти (Министерства иностранных дел; других институтов, имеющие отношение к проведению выборов, – например, Министерства внутренних дел или Министерства по делам местного управления; институтов, работающих по проблемам меньшинств, прав человека и т.д.). Также члены миссии встречаются с представителями политических партий, средств массовой информации, организаций гражданского общества и (в соответствующих случаях) с сотрудниками миссий ОБСЕ на местах, а также с дипломатическими представителями государств-участников ОБСЕ и с представителями других соответствующих международных организаций.

При подготовке рекомендаций относительно деятельности, связанной с данными выборами, МОП учитывает ряд следующих критериев:

- › наличие описанных выше минимальных условий для проведения эффективного, достоверного и профессионального наблюдения за выборами;
- › политический плюрализм избирательного процесса;
- › уважение основных свобод;
- › доверие общества к избирательному процессу;
- › прозрачность избирательного процесса;
- › плюрализм средств массовой информации;
- › степень выполнения рекомендаций БДИПЧ по итогам предыдущих выборов;
- › польза от возможных действий БДИПЧ по наблюдению за выборами.

В зависимости от того, в какой степени обстановка в стране удовлетворяет этим критериям, МОП может рекомендовать один из возможных форматов деятельности, связанной с выборами. Среди них – полномасштабная миссия по наблюдению за выборами; ограниченная миссия по наблюдению за выборами; миссия по оценке выборов или же развертывание группы экспертов (более подробное описание указанных видов деятельности приводится в главе 5). Выбор формата действий, связанных с выборами, определяется потребностями данного государства-участника и предполагаемой пользой от присутствия БДИПЧ на выборах. МОП должна выбрать наиболее эффективный способ использования ресурсов БДИПЧ, который позволил бы оказать данному государству-участнику наиболее действенную помощь в области совершенствования избирательного процесса и максимально повысить пользу от мероприятий Бюро, связанных с выборами.

МОП может прийти к выводу, что присутствие БДИПЧ не принесет особой пользы конкретному избирательному процессу. Это бывает в ситуации, когда стороны, заинтересованные в исходе выборов, выражают доверие к избирательному процессу; когда

данная страна уже имеет историю проведения подлинных выборов; когда в стране существуют эффективные демократические институты, свободные и независимые средства массовой информации и развитое гражданское общество, и они способны справиться с проблемами, которые могут возникнуть в ходе избирательного процесса. В такой ситуации МОП может рекомендовать не проводить никаких мероприятий в связи с данными выборами. Существует и ряд других обстоятельств, при которых МОП может рекомендовать отказаться от проведения каких-либо мероприятий, связанных с выборами. Например, в данной стране может отсутствовать подлинный политический плюрализм и уважение к основным правам человека и свободам, что делает невозможным свободное и честное состязание между соперниками, представляющими разные политические направления. Если данное государство-участник не выполнило предыдущие рекомендации БДИПЧ, то очередные действия Бюро могут не иметь смысла, так как новые рекомендации, подготовленные по итогам выборов, скорее всего, будут такими же, как предыдущие. Неблагополучная ситуация с точки зрения безопасности или иные факторы, влияющие на ситуацию в данном государстве-участнике ОБСЕ, могут помешать БДИПЧ провести эффективное, достоверное и профессиональное наблюдение за выборами, а также дать беспристрастную и независимую оценку данных выборов.

Рекомендации относительно конкретного формата, объема и масштаба того или иного мероприятия, связанного с выборами, включаются в отчет МОП, который распространяется среди всех государств-участников ОБСЕ и публикуется на веб-сайте БДИПЧ. В отчете указывается число экспертов, необходимых для выполнения задач предполагаемой миссии, а также число долгосрочных наблюдателей (ДН) и краткосрочных наблюдателей (КН), которые могут быть запрошены у государств-участников в целях обеспечения всестороннего наблюдения за выборами. При определении оптимального числа ДН и КН (если такие наблюдатели требуются) МОП может учитывать несколько факторов. К ним относится тип выборов, количество избирательных округов, общее число избирателей, географические особенности страны, структура органов по проведению выборов на уровне ниже общенационального; количество избирательных участков; количество отчетов от наблюдателей, необходимое для получения статистически репрезентативной выборки данных с избирательных участков, а также информация о том, насколько оптимальным было число наблюдателей в составе предыдущих миссий БДИПЧ в данной стране.

Необходимо, чтобы отчет МОП включал предварительную оценку хода подготовки к выборам, в том числе следующую информацию:

- › степень выполнения рекомендаций, предложенных БДИПЧ по итогам предыдущего наблюдения за выборами;
- › обстановка перед выборами, включая степень соблюдения государством прав человека и основных свобод в тех аспектах, которые имеют отношение к предстоящим выборам;
- › законодательная база выборов, в том числе любые поправки, сделанные с момента последних выборов (там, где это возможно или имеет смысл, БДИПЧ должно подготовить отдельный анализ избирательного законодательства);

- › состав и структура органов по проведению выборов, уровень их подготовки к данным выборам и степень общественного и политического доверия к беспристрастности, независимости, эффективности и профессионализму их работы;
- › уровень политического плюрализма, а также степень, в которой список кандидатов и партий, готовых состязаться на данных выборах, предоставляет избирателям подлинный выбор;
- › состояние средств массовой информации и их ожидаемая роль в данных выборах;
- › наличие эффективной системы сдержек и противовесов, включающей плюралистические и независимые средства массовой информации, доступ к эффективным средствам правовой защиты, сильное гражданское общество и осуществление внутреннего наблюдения за выборами;
- › любые сомнения в отношении выборов, высказанные заинтересованными сторонами, а также другие важные вопросы в данной области – например, вопросы регистрации избирателей, процесс регистрации кандидатов или партий, участие женщин, участие меньшинств и осуществление внутреннего наблюдения за выборами;
- › степень уверенности собеседников в том, что наблюдение БДИПЧ за данными выборами может быть ценным и полезным;
- › общая ситуация в области безопасности.



# 5.



ОБСЕ/РОБЕРТО ВЕРНА

## Обеспечение потребностей государств-участников ОБСЕ

За последние годы БДИПЧ внесло изменения в свою деятельность по наблюдению за выборами и разработало несколько новых форматов деятельности в области выборов. Целью этих изменений было получить возможность эффективно реагировать на потребности государств-участников, повысить качество оказываемой им помощи по совершенствованию практики проведения выборов, максимально повысить отдачу от присутствия БДИПЧ на выборах, а также получить возможность оценивать избирательные процессы в большем числе государств-участников, не увеличивая при этом объем необходимых ресурсов.

### 5.1. Миссия по наблюдению за выборами

В случаях, когда МОП приходит к выводу, что заинтересованные силы в данной стране не в полной мере доверяют органам по проведению выборов, избирательному процессу в целом и процедурам дня голосования и что присутствие наблюдателей может повысить доверие общества к выборам, она может рекомендовать направить в эту страну полномасштабную миссию по наблюдению за выборами (включая ДН и КН). Миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами – это наиболее всеобъемлющая форма деятельности БДИПЧ в этой области. МНВ оценивает проведение выборов с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства. Помимо этого,

такая миссия предлагает конкретные рекомендации по возможным улучшениям в области проведения выборов.

Обычно в состав стандартной МНВ входит основная группа экспертов, а также группы ДН и КН. Следует отметить, что если уже после формирования МНВ новое развитие событий покажет, что проведение наблюдения в день выборов не имеет смысла или что ограничения в работе наблюдателей делают комплексное и достоверное наблюдение невозможным, БДИПЧ может принять решение не направлять КН на данные выборы.

Обычно МНВ приступает к работе за 6-8 недель до дня голосования и отслеживает все основные аспекты избирательного процесса. К таким аспектам относится законодательная база, система регистрации кандидатов и избирателей, ход избирательной кампании, роль средств массовой информации (включая всеобъемлющий мониторинг СМИ), работа избирательных органов, разрешение споров, связанных с выборами; участие женщин и национальных меньшинств; процесс голосования, подсчета голосов и обработки результатов в день выборов, а также прием и рассмотрение жалоб и апелляций, поданных после выборов.

До дня выборов МНВ публикует промежуточные отчеты, а сразу же после дня выборов – заявление о предварительных выводах и заключениях, обычно подготовленное совместно с партнерской организацией (или организациями), с которой она образует международную миссию по наблюдению за выборами. Полный итоговый отчет публикуется приблизительно через два месяца после завершения данного избирательного процесса. В итоговом отчете содержатся конкретные рекомендации по совершенствованию процесса проведения выборов.

Подробное описание структуры МНВ и методики наблюдения в день выборов и в период после выборов представлены в главах 6-12.

## **5.2. Ограниченная миссия по наблюдению за выборами**

Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ), которая не задействует КН в день выборов, может быть развернута в стране, где, по мнению МОП, в день выборов на избирательных участках скорее всего не возникнут серьезные, массовые проблемы, но где наблюдение за всем долговременным избирательным процессом в масштабах страны может все-таки привести к выработке полезных рекомендаций. К таким выводам МОП приходит в тех случаях, когда во время своей работы она убедится в наличии высокого уровня доверия общества к мероприятиям дня выборов и не услышит опасений насчет возможных систематических нарушений в этот день. В таких ситуациях МОП считает, что положительный эффект от наблюдения за данными выборами будет получен, главным образом, в рамках долгосрочного наблюдения.

С другой стороны, решение о ОМНВ может быть принято и тогда, когда МОП придет к выводу об отсутствии в данной стране условий для проведения эффективного наблюдения в день голосования – главным образом, ввиду отсутствия подлинного политического плюрализма и реального выбора у избирателей – и о том, что развертывание КН не принесет никакой практической пользы. Однако комплексная оценка избирательного процесса и выработка последующих рекомендаций может, тем не

нее, помочь в совершенствовании этого процесса – особенно в ситуации, когда имеется достаточная политическая воля к ведению диалога после выборов, посвященному рекомендациям по совершенствованию общей системы проведения выборов.

При таком формате наблюдений за выборами основная группа миссии направляется в столицу страны, проводящей выборы, а в регионы командированы ДН. КН для наблюдения в день голосования не привлекаются. По длительности срок работы ОМНВ совпадает со сроком работы стандартной МНВ, что дает возможность отследить все долгосрочные аспекты избирательного процесса. Во всем остальном ОМНВ ничем не отличается от стандартной МНВ – у нее тот же состав основной группы, та же схема подбора сотрудников и инструктирования и развертывания ДН; те же задачи по мониторингу средств массовой информации и составлению отчета о выводах миссии.

Поскольку деятельность ОМНВ нацелена на долгосрочное наблюдение, такая миссия проводит оценку долгосрочного избирательного процесса с точки зрения его соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству. При этом в функции ОМНВ не входит систематическое и комплексное наблюдение в день выборов.

### 5.3. Миссии по оценке выборов

Еще одной инициативой, предпринятой БДИПЧ в целях осуществления своего мандата, является создание миссий по оценке выборов (МОВ). В задачу МОВ входит не комплексное наблюдение за всем избирательным процессом, а отслеживание конкретных проблем, выявленных МОП. Вместо того, чтобы составлять общие выводы о соответствии тех или иных выборов обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам и национальному законодательству, МОВ проводит оценку этих конкретных проблем, опираясь на данные стандарты. В своем итоговом отчете МОВ отмечает возможные отклонения от соответствующих стандартов, а также предлагает рекомендации по совершенствованию данного избирательного процесса.

Как правило, МОВ направляется в такие страны, где стороны, заинтересованные в исходе данных выборов, выражают полное доверие к избирательному процессу, к беспристрастности и прозрачности действий избирательных органов. При этом МОП в своем отчете указывает на наличие в стране политического плюрализма, уважения основных свобод, эффективных демократических институтов, свободных и независимых средств массовой информации и развитого гражданского общества. Хотя долгосрочное присутствие миссий БДИПЧ в таких странах или систематическое направление в них КН может не принести никакой особой пользы, все же в них могут быть выявлены проблемы, на которые БДИПЧ стоит обратить свое внимание. Эти проблемы могут касаться законодательной базы выборов, условий деятельности СМИ, прав меньшинств, финансирования избирательных кампаний, применения новых технологий для голосования и подсчета голосов, разрешения споров по поводу выборов. Могут иметь место и другие конкретные проблемы, требующие внимания.

С другой стороны, МОВ может быть развернута и в таком государстве-участнике, где есть желание вести диалог с внутренними силами, заинтересованными в ис-

ходе выборов, но отсутствует политический плюрализм, который обеспечивал бы избирателям подлинный выбор между соперничающими политическими силами; не выполнены предыдущие рекомендации БДИПЧ; отсутствует прогресс в деле сближения законодательной базы выборов с обязательствами ОБСЕ; или где проведение даже ограниченного мероприятия по наблюдению за выборами вряд ли даст какой-либо положительный эффект.

Обычно в состав МОВ входит группа примерно из десяти экспертов, которые проводят в стране и некоторых ее регионах около двух недель, включая день выборов. Однако фактический формат и объем деятельности МОВ зависит от конкретной проблемы – поэтому размер, состав и длительность пребывания в стране у таких миссий могут быть разными. Экспертные знания и опыт членов МОВ должны соответствовать задачам данной миссии. Обычно в нее входят, как минимум, глава миссии, заместитель главы миссии, а также эксперты по правовым вопросам, политическим вопросам и по вопросам выборов. Хотя МОВ обычно не занимаются мониторингом средств массовой информации, в состав каждой миссии должен входить эксперт по СМИ, который составляет отчет о структуре и деятельности СМИ, а также о регулировании их работы во время выборов.

Члены миссии обычно направляются на несколько дней за пределы столицы группами по два человека. Их цель – сбор информации, а также оценка подготовки к выборам и ведения избирательной кампании на региональном уровне. Помимо этого, члены миссии посещают несколько избирательных участков в день выборов, однако они не проводят какого-либо систематического и комплексного наблюдения за ходом выборов в этот день. В связи с ограниченностью сферы применения МОВ и сокращенным сроком ее пребывания в стране, такая миссия не стремится представить свои замечания по избирательному процессу в столь же полной форме, что и миссия по наблюдению за выборами.

МОВ не публикует промежуточных отчетов и не делает публичных заявлений непосредственно после дня выборов, а также не проводит пресс-конференций. Тем не менее, примерно через два месяца после завершения избирательного процесса МОВ публикует итоговый отчет. В отчет входят конкретные рекомендации по совершенствованию избирательного процесса.

#### **5.4. Группы экспертов**

Могут возникнуть уникальные обстоятельства, при которых все вышеописанные форматы действий не будут в достаточной мере отвечать выявленным потребностям. В таких случаях БДИПЧ может принять решение о развертывании группы экспертов. Это могут быть случаи, когда невозможно применить обычные методы БДИПЧ по наблюдению за выборами (например, в ходе выборов наднационального уровня – таких, как выборы в Европейский парламент 2009 года). Группы экспертов также могут быть задействованы в ситуациях, когда БДИПЧ не проводит наблюдения за выборами. Например, Бюро может направить группу экспертов в поддержку миссии ОБСЕ в какой-либо стране (по ее просьбе) во время дополнительных выборов в парламент. Это делается, когда необходимо расширить экспертные знания и опыт данной миссии ОБСЕ и усилить ее потенциал в области составления отчета по данным выборам.



Срок работы групп экспертов менее продолжителен по сравнению с длительностью других мероприятий по наблюдению за выборами. Обычно группа экспертов прибывает на место за несколько дней до выборов и покидает страну вскоре после их завершения. Хотя, как правило, такие группы не публикуют отчетов и не делают публичных заявлений, в некоторых обстоятельствах может быть полезным, чтобы группа экспертов представила публичный отчет со своими выводами, в том числе с конкретными рекомендациями по улучшению ситуации<sup>29</sup>.

## 5.5 Общие характеристики мероприятий БДИПЧ, связанных с выборами

### а. Набор сотрудников

Сотрудники для участия в мероприятиях БДИПЧ, связанных с выборами и проводящихся на местах, набираются в рамках открытой процедуры. До начала каждого мероприятия (обычно после публикации отчета МОП) БДИПЧ публикует на своем веб-сайте приглашение к подаче заявлений, и на контрактной основе нанимает членов основной группы миссии из числа подавших заявление, основываясь на их опыте и уровне квалификации. При этом также принимаются во внимание гражданство и пол кандидатов – в целях диверсификации состава групп. Всех подающих заявление просят зарегистрироваться в реестре экспертов БДИПЧ<sup>30</sup>.

Государства-участники ОБСЕ командируют в распоряжение БДИПЧ как долгосрочных, так и краткосрочных наблюдателей. При формировании каждой МНВ Бюро направляет всем государствам вербальную ноту с запросом на командирование ДН и КН для участия в данной конкретной миссии. В целях диверсификации состава наблюдателей с географической точки зрения принято правило, что государство-участник имеет право командировать не более 10% от общего числа требуемых ДН и КН. Помимо этого, набор некоторых ДН и КН осуществляется через внебюджетный фонд БДИПЧ, созданный в 2001 году в целях диверсификации состава МНВ. Этот фонд исключительно важен для Бюро в его усилиях по диверсификации состава МНВ, поскольку благодаря ему гарантируется участие наблюдателей из государств Восточной и Юго-Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии<sup>31</sup>. Это позволяет расширить экспертный потенциал миссий по наблюдению за выборами – нередко за счет граждан тех государств-участников, которые редко командируют своих наблюдателей.

Наблюдатели на выборах от БДИПЧ должны быть гражданами государств-участников ОБСЕ. Иногда Бюро принимает в качестве краткосрочных приглашенных наблюдателей

29 В 2004, 2005 и 2009 гг. Постоянный совет ОБСЕ поручал БДИПЧ направлять группы по поддержке выборов на выборы в Афганистан, который входит в число государств-партнеров ОБСЕ по сотрудничеству.

30 БДИПЧ рекомендует, чтобы заинтересованные специалисты регулярно обновляли свою персональную информацию в базе данных экспертов БДИПЧ, так как это облегчает набор сотрудников для миссий. Иногда у Бюро возникает необходимость набирать специалистов непосредственно из этой базы данных.

31 В 2010 году средствами из данного фонда могут воспользоваться представители 17 государств-участников ОБСЕ: Албании, Азербайджана, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, бывшей югославской Республики Македония, Молдовы, Сербии, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Хорватии, Черногории и Украины.

представителей государств-партнеров ОБСЕ по сотрудничеству<sup>32</sup>. В целях обеспечения нейтралитета миссий методика БДИПЧ запрещает использовать в качестве наблюдателей на выборах граждан данной страны. Поскольку рабочим языком всех МНВ является английский, все члены миссий, включая ДН и КН, должны владеть как разговорным, так и письменным английским языком. Владение вторым языком, широко распространенным в районе работы миссии, считается преимуществом.

Конкретную информацию о каждой МНВ можно найти на специальной веб-странице, которая создается после развертывания данной миссии<sup>33</sup>.

### **6. Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ**

Кодекс поведения наблюдателей за выборами был разработан, чтобы обеспечить соответствие поведения всех членов МНВ самым высоким профессиональным и личным стандартам, а также требованиям, предъявляемым к независимым и беспристрастным наблюдателям. Роль наблюдателя сводится к наблюдению и предоставлению отчетов. Наблюдатели не уполномочены давать какие-либо указания, помогать или вмешиваться в процессы голосования, подсчета голосов, сведения результатов или в другие аспекты избирательного процесса. При получении аккредитации все наблюдатели БДИПЧ обязаны подписать Кодекс поведения наблюдателей. Кодекс имеет обязательную силу для всех наблюдателей БДИПЧ, и любое серьезное нарушение его положений влечет за собой немедленный отзыв аккредитации данного наблюдателя.

#### **КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ БДИПЧ**

- Наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость при исполнении своих обязанностей и ни в коем случае не должны выражать или демонстрировать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам или по отношению к каким-либо спорным вопросам, возникающим в процессе выборов.
- Наблюдатели должны выполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в избирательный процесс. Наблюдатели могут задавать вопросы представителям избирательных органов и могут привлекать их внимание к несоблюдению правил, но они не должны давать никаких указаний или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных властей.
- Наблюдатели должны выполнять свои обязанности в течение всего дня голосования, включая наблюдение за процессом подсчета голосов, и, если они получили соответствующие инструкции, они должны наблюдать за следующей стадией сведения результатов.
- Заключение наблюдателей должны быть основаны на их личных наблюдениях или на ясных и убедительных фактах и доказательствах.
- Наблюдатели не должны давать никаких комментариев представителям средств массовой информации об избирательном процессе или о сути своих наблюдений. Любые комментарии представителям СМИ должны ограничиваться общей информацией о работе миссии и о роли наблюдателей.

32 Решение № 233 Постоянного совета ОБСЕ от 11 июня 1998 г. и Декларация Совета министров ОБСЕ о государствах-партнерах ОБСЕ по сотрудничеству (МС.ДОС/1/07), п. 12 (Мадрид, 2007).

33 Веб-страницы отдельных МНВ можно найти на веб-сайте БДИПЧ (<http://www.osce.org/odihr>).

- Наблюдатели не должны подвергать себя необоснованному или чрезмерному риску. Личная безопасность каждого наблюдателя является приоритетом над любыми другими соображениями.
- Наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и должны его предъявлять по просьбе любых представителей властей.
- Наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила.
- Наблюдатели должны всегда демонстрировать высочайший уровень личного благоразумия и профессионализма.
- Наблюдатели должны присутствовать на всех инструктивных совещаниях и совещаниях по подведению итогов, соблюдать план размещения и следовать всем остальным инструкциям, которые дает им миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами.

Согласно Кодексу поведения наблюдателей, все наблюдатели должны строго следовать плану развертывания миссии и всем инструкциям по безопасности. Помимо этого, наблюдателям должны соблюдать Кодекс поведения ОБСЕ и инструкции ОБСЕ по созданию профессиональной рабочей атмосферы, запрещающие притеснения, сексуальные домогательства и дискриминацию. Эти документы обязывают сотрудников демонстрировать самый высокий уровень личных качеств и профессионального поведения и действовать беспристрастно. Ко всем сотрудникам надлежит относиться одинаково и с уважением, независимо от их пола, «расы», религиозных убеждений или верований, национальности, этнического или социального происхождения, возраста, сексуальной ориентации, семейного положения или иных аспектов личного статуса. Указанными документами строго запрещается любое поведение, имеющее признаки притеснения, сексуального домогательства или дискриминации.

#### *в. Контакты со средствами массовой информации*

Представители средств массовой информации нередко обращаются к наблюдателям до дня выборов или непосредственно в день голосования с просьбой прокомментировать ход избирательного процесса. Кодекс поведения наблюдателей запрещает давать средствам массовой информации личные комментарии по поводу собственных наблюдений. Наблюдателям строго запрещено сообщать журналистам суть их собственных наблюдений и выводов. Согласно инструкциям БДИПЧ, содержательные комментарии средствам массовой информации могут давать лишь глава миссии или ответственные представители БДИПЧ. В случае, если какой-либо наблюдатель станет обсуждать содержание собственных выводов с представителями СМИ или предложит им свои комментарии по поводу выборов, направившее такого наблюдателя государство получит уведомление об этом факте, а аккредитация наблюдателя может быть немедленно отозвана.

Однако, если тот или иной наблюдатель окажется объектом непрошеного внимания прессы, в своих ответах на вопросы журналистов ему следует недвусмысленно заявить, что он может предоставить лишь некоторую общую информацию о собственной роли как наблюдателя, и что наблюдатели ОБСЕ не могут обсуждать какие-либо вопросы по

существо или делиться личными выводами. Наблюдатели должны также воздерживаться от публичного сопоставления данных выборов с любыми иными выборами, которые они могли наблюдать в данной или в любой другой стране. В своих общих комментариях средствам массовой информации наблюдатель может сообщить следующее:

- › что для наблюдателя было бы неуместно высказываться о собственных впечатлениях или выводах, поскольку каждый наблюдатель видит лишь незначительный фрагмент общей картины голосования в масштабе страны, и что отчет данного обозревателя будет учитываться вместе с множеством других отчетов, с тем чтобы данная МНВ могла сделать общие заключения на основе всех отчетов;
- › что все государства ОБСЕ обязались приглашать наблюдателей на выборы, признав, что наблюдение способствует повышению прозрачности выборов и укреплению доверия общества к избирательному процессу;
- › информацию об общем количестве КН БДИПЧ, участвующих в наблюдении, и о количестве стран, которые их направили (эта информация предоставляется КН на инструктивных совещаниях);
- › примерное число участков для голосования, которые наблюдатель планирует посетить;
- › в соответствующих случаях – информацию о том, что после выборов может состояться пресс-конференция, на которой будут объявлены предварительные выводы МНВ, и что на нее приглашаются представители всех средств массовой информации.

Если тот или иной представитель СМИ настаивает на получении информации или комментариев, которые выходят за рамки перечисленного выше, следует рекомендовать ему обратиться к главе миссии. Наблюдатель, предоставивший любые комментарии общего характера средствам массовой информации, должен записать имя журналиста и название средства массовой информации, которое он представляет.

# 6.



ОБСЕ/ТАТЬЯНА БОГУСЕВИЧ

## Структура миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами

В состав МНВ БДИПЧ входит основная группа экспертов, а также ДН и КН. Развертывание МНВ осуществляется под общим руководством директора БДИПЧ. Более подробная информация о конкретных участниках основной группы, а также о ДН и КН и их соответствующих обязанностях приводится ниже.

### 6.1 Основная группа

Офис МНВ открывается в столице принимающей страны приблизительно за 6-8 недель до дня выборов. Здесь базируется основная группа миссии, в которую могут входить 10-15 международных экспертов (в зависимости от масштабов МНВ и от конкретных обстоятельств данных выборов). Основная группа состоит из двух подразделений – аналитического и оперативного.

В состав аналитической группы входит глава миссии, у которого обычно есть заместитель. В очень крупных МНВ у главы миссии может быть более одного заместителя; также в состав миссии может быть включен сотрудник по подготовке отчетов. Список специалистов, входящих в аналитическую часть основной группы, включает эксперта по вопросам выборов, эксперта по политическим вопросам, эксперта по юридическим вопросам, эксперта по средствам массовой информации, эксперта по вопросам статистики, координатора группы ДН и, в некоторых случаях, координатора по связям с

парламентами. В целях укрепления аналитического потенциала миссии по конкретным вопросам, имеющим значение в контексте данных выборов, в состав основной группы на все время работы миссии или ненадолго могут быть назначены и другие специалисты – по вопросам участия женщин или национальных меньшинств в политической жизни, по вопросам регистрации избирателей, по новым технологиям голосования или по финансированию избирательных кампаний (в случаях, когда эти темы требуют особого внимания).

В состав оперативного подразделения входят эксперт по оперативным вопросам, координатор по закупкам и заключению контрактов, специалист в области безопасности и специалист по финансовым вопросам.

Описание конкретных обязанностей членов основной группы приводится ниже.

Регулярную связь между МНВ и БДИПЧ и предоставление миссии всей необходимой поддержки из штаб-квартиры Бюро в Варшаве осуществляет советник по вопросам БДИПЧ, ответственный за данные выборы.

### 6.1.1 Аналитическое подразделение

**Глава миссии** возглавляет всю деятельность МНВ по оценке соответствия всех аспектов данного избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов, а также национальному законодательству. Глава миссии отвечает за текущую деятельность МНВ, работает в тесном сотрудничестве с Отделом по выборам БДИПЧ и осуществляет общее руководство МНВ, в том числе решает финансовые вопросы. Главу миссии назначает директор БДИПЧ по результатам процедуры найма.

Глава миссии осуществляет контроль за работой миссии, включая следующие аспекты:

- › установление и поддержание контактов с государственными органами, органами по проведению выборов, основными политическими партиями, кандидатами, гражданским обществом, другими группами наблюдателей, местным дипломатическим сообществом и международными организациями;
- › деятельность основной группы экспертов, а также ДН и КН;
- › отношения со средствами массовой информации, включая подготовку публичных заявлений МНВ (по согласованию с официальным представителем БДИПЧ);
- › подготовка промежуточных отчетов с описанием основных проблем и событий в период перед выборами;
- › проведение брифингов для парламентских делегаций и тесное сотрудничество с ними (в соответствующих случаях);
- › подготовка заявления о предварительных выводах и заключениях, а также пресс-релиза – совместно с руководителями других делегаций-партнеров (в соответствующих случаях);
- › подготовка итогового отчета, который должен быть опубликован примерно через два месяца после завершения избирательного процесса.

По прибытии миссии в принимающую страну БДИПЧ публикует заявление для прессы с объявлением о начале работы данной МНВ. В большинстве случаев глава миссии проводит пресс-конференцию, на которой представляет саму миссию и ее работу. Пресс-конференция дает возможность объяснить цель работы миссии и рассказать о методике наблюдения за выборами, применяемой БДИПЧ, а также объявить о готовности миссии встретиться со всеми заинтересованными сторонами в целях получения информации об избирательном процессе.

**Заместитель главы миссии** обычно выполняет функции начальника штаба. Он обеспечивает эффективную общую координацию деятельности МНВ, помогая главе миссии в выполнении оперативных и общих административных обязанностей, а также, при необходимости, замещает главу миссии. В числе прочего, в функции заместителя главы миссии входит следующее:

- › руководство всеми аспектами деятельности ДН и КН, включая подготовку инструктивных совещаний и материалов, утверждение окончательной редакции анкет для наблюдателей, разработку сбалансированного и репрезентативного плана развертывания наблюдателей, проведение различных совещаний по подведению итогов;
- › координация составления промежуточных отчетов, предварительного заявления и итогового отчета – эта работа выполняется совместно с главой миссии и Отделом по выборам БДИПЧ. (В состав крупных МНВ может быть включен сотрудник по подготовке отчетов, в задачу которого входит составление отчетов и координация приготовлений для работы КН; это дает заместителю главы миссии возможность сосредоточиться на вопросах управления работой миссии. В небольших МНВ заместитель главы миссии может в то же время быть одним из специалистов из состава миссии, чья деятельность описана ниже.)

#### **Специалист по вопросам выборов**

- › оценивает работу избирательных органов принимающей страны в контексте национального законодательства, обязательств ОБСЕ и других международных стандартов;
- › выполняет функции основного контактного лица МНВ по связям с избирательными органами и посещает все заседания национальных избирательных органов;
- › оценивает эффективность работы этих органов, их независимость от исполнительной власти, а также прозрачность и беспристрастность их деятельности;
- › отслеживает различные этапы избирательного процесса, включая окончательное подведение итогов голосования, с точки зрения соответствия правовым нормам и административным процедурам;
- › отвечает за первоначальную разработку анкет для наблюдателей на основе стандартного образца;

- › работает в тесном контакте со специалистом по правовым вопросам, анализируя жалобы и апелляции, поданные в связи с выборами; а также с экспертом по вопросам регистрации избирателей (в соответствующих случаях).

### **Специалист по правовым вопросам**

- › изучает избирательное законодательство и нормативно-правовые документы, а также другие законы, имеющие отношение к выборам;
- › оценивает степень соответствия данного законодательства и его выполнения обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, а также степень справедливого и беспристрастного применения национального законодательства;
- › отслеживает все связанные с выборами споры, жалобы, судебные дела и апелляции, что позволяет оценить степень доступа истцов к действенным и своевременным средствам правовой защиты, а также степень беспристрастности и эффективности судебных органов при рассмотрении дел, касающихся выборов.

### **Специалист по политическим вопросам**

- › является основным сотрудником МНВ, отвечающим за связи с кандидатами и политическими партиями;
- › осуществляет мониторинг и оценку избирательной кампании в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами, а также в соответствии с национальным законодательством;
- › устанавливает контакты с политическими партиями и организациями гражданского общества, имеющими отношение к развитию политического процесса;
- › как правило, отвечает за анализ вопросов финансирования избирательных кампаний;
- › во многих случаях может заниматься конкретными проблемами, требующими внимания, – такими, как участие женщин, проблемы меньшинств, а также соблюдение гражданских и политических прав;
- › ему также может быть поручено выполнение функций основного контактного лица для местных наблюдателей на выборах и для групп международных наблюдателей.

### **Специалист по средствам массовой информации**

- › координирует действия группы, ответственной за подготовку качественного и количественного анализа деятельности и содержания электронных и печатных СМИ во время избирательного процесса;
- › в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами, оценивает степень доступа партий и кандидатов к средствам массовой информации, а также отслеживает, не подвергаются ли они дискриминации в процессе получения такого доступа;
- › отслеживает, выполняют ли средства массовой информации, в частности государственные или общественные СМИ, свои обязанности по обеспечению сбалансированного и нейтрального освещения избирательного процесса;
- › оценивает условия деятельности и степень свободы СМИ;



- › в конечном итоге, оценивает, предоставляют ли СМИ достаточную, сбалансированную и разнообразную информацию, которая позволяет избирателям сделать осознанный выбор;
- › анализирует соответствующее законодательство о средствах массовой информации, нормативные рамки деятельности СМИ в период выборов, деятельность регулирующих органов, а также все связанные с выборами жалобы на средства массовой информации (при выполнении этой задачи специалист по средствам массовой информации получает помощь от специалиста по правовым вопросам);
- › может также получить задание по подготовке ежедневных сводок новостей для МНВ.

#### **Специалист по гендерным вопросам**

- › оценивает степень участия женщин в избирательном процессе в качестве кандидатов, избирателей и сотрудников избирательных органов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами, а также в соответствии с национальным законодательством<sup>34</sup>;
- › проводит инструктаж по гендерным вопросам для других членов основной группы миссии, а также дает им рекомендации по систематическому учету гендерного фактора во всех аспектах аналитической деятельности МНВ;
- › работает совместно с координатором ДН, решая вопросы подготовки ДН к осуществлению эффективного наблюдения за участием женщин в избирательном процессе в регионах.

#### **Специалист по национальным меньшинствам**

- › оценивает участие национальных меньшинств в избирательном процессе в качестве кандидатов, избирателей и сотрудников избирательных органов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами, а также в соответствии с национальным законодательством;
- › может быть включен в состав МНВ, работающей в стране, где проживают крупные общины национальных или этнических меньшинств и имеют место проблемы, связанные с их участием в выборах и в политической жизни;
- › проводит инструктаж по проблемам национальных меньшинств для других членов основной группы миссии, а также дает им рекомендации с целью включения вопросов, связанных с национальными меньшинствами, в общий анализ, осуществляемый данной МНВ;
- › совместно с координатором ДН обеспечивает подготовку ДН к эффективному наблюдению за участием национальных меньшинств в избирательном процессе в конкретных регионах страны.

<sup>34</sup> План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятый в Софии в 2004 году, поручил БДИПЧ «в рамках своих миссий по наблюдению за выборами ... и впредь отслеживать участие женщин в электоральных процессах и представлять информацию на эту тему». Кроме того, БДИПЧ должно будет «по мере возможности обеспечивать подготовку и публикацию докладов, специально посвященных анализу положения женщин в контексте электоральных процессов».

БДИПЧ поддерживает тесную связь с Управлением Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, сотрудники которого иногда входят в состав МНВ в качестве специалистов по национальным меньшинствам. Такое взаимодействие в работе регулируется договоренностями, достигнутыми в ходе обмена посланиями между Верховным комиссаром ОБСЕ и директором БДИПЧ в 2008 году.

### **Специалист по электронному голосованию**

- › оценивает использование систем электронного голосования в контексте обязательств ОБСЕ, других международных стандартов и национального законодательства;
- › анализирует использование систем электронного голосования с точки зрения прозрачности избирательного процесса, обеспечения тайны голосования, безопасности, а также оценивает конструктивные особенности этих систем и степень доверия населения к электронному голосованию;
- › при проведении оценки изучает законодательство и техническую документацию системы и составляет отчет о данной системе голосования;
- › проводит встречи с государственными органами или частными компаниями, отвечающими за разработку и эксплуатацию системы; с организациями, отвечающими за сертификацию, тестирование и аудит работы системы; с политическими партиями, группами гражданского общества или экспертами, знакомыми с данной системой электронного голосования;
- › выявляет первоочередные проблемы, связанные с процессом электронного голосования и требующие внимания миссии, а также инструктирует других членов основной группы, ДН и КН с тем, чтобы обеспечить эффективное отслеживание таких проблем в период подготовки к выборам и в день голосования.

### **Специалист по вопросам регистрации избирателей**

- › проводит оценку регистрации избирателей с точки зрения обязательств ОБСЕ, других международных стандартов и национального законодательства; делает выводы о точности, всеобъемлющем характере и прозрачности процесса регистрации избирателей, а также о степени доверия к нему со стороны заинтересованных сторон;
- › работает в тесном сотрудничестве со специалистом по вопросам выборов и проводит встречи с представителями избирательных органов, а также с представителями государственных органов, принимающих участие в регистрации избирателей (Министерство внутренних дел, полиция и региональные администрации);
- › анализирует технические вопросы, связанные с процессом регистрации избирателей;
- › во взаимодействии с координатором ДН дает ДН задания по изучению конкретных проблем в регионах;
- › должен иметь достаточные технические знания и опыт и разбираться в соответствующих компьютерных базах данных и процедурах составления и обновления реестра избирателей.

Специалист по вопросам статистики

- › отвечает за подготовку статистического анализа основных выводов по итогам наблюдений в день выборов на основе заполненных КН анкет, предназначенных для оценки процедур дня выборов (открытие участка для голосования, процесс голосования, подсчет голосов и сведение результатов);
- › дает консультации по разработке анкет для данных выборов, получает и анализирует анкеты в день выборов и по окончании голосования, а также контролирует работу группы, ответственной за ввод данных;
- › проводит анализ и предоставляет предварительные данные утром после дня голосования с тем, чтобы эти выводы можно было включить в предварительное заявление миссии.

Специалист по вопросам статистики прибывает в страну за несколько дней до дня выборов и покидает ее после обработки и полного анализа всех анкет КН.

**Координатор долгосрочных наблюдателей**, или координатор ДН, является в основной группе миссии главным контактным лицом для всех ДН. Координатор ДН выполняет следующие обязанности:

- › во взаимодействии с заместителем главы миссии составляет план развертывания ДН, обеспечивающий достаточный охват наблюдениями хода выборов на всей территории страны;
- › организует инструктаж для ДН по их прибытии в страну, а также проводит последующие совещания по итогам выполнения задач во время работы миссии;
- › предоставляет информацию и инструкции для ДН;
- › обеспечивает выполнение ДН их обязанностей, а также получение ими необходимой поддержки от миссии;
- › поддерживает постоянный контакт с ДН, получает и анализирует их отчеты;
- › дает консультации по надлежащему распределению ДН по регионам страны в целях сбалансированного и репрезентативного развертывания миссии;
- › играет одну из главных ролей в организации и составлении графика работы в день выборов, а также графика приема отчетов от ДН и КН в ночь после выборов с тем, чтобы полная и своевременная информация из их отчетов могли быть включена в предварительное заявление миссии.

**Координатор по связям с парламентами**

- › выполняет функции основного координатора МНВ по связям с парламентскими делегациями, которые являются партнерами по наблюдению за ходом дня выборов. Это могут быть делегации от Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Европейского парламента, а иногда и от других международных парламентских органов – например, от Парламентской ассамблеи НАТО;

- в зависимости от конкретных обстоятельств может отвечать за организацию инструктивных совещаний, материально-техническую поддержку, составление планов развертывания, организацию работы переводчиков и водителей, а также выполнять другие обязанности по обеспечению работы парламентариев;
- поддерживает тесный контакт с административным персоналом соответствующих парламентских органов;
- как правило, прибывает в страну за 2-3 недели до выборов и остается в ней до отъезда парламентариев.

### 6.1.2 Оперативное подразделение

Эксперт по оперативным вопросам, координатор по закупкам и заключению контрактов, специалист по вопросам безопасности и специалист по финансовым вопросам прибывают в страну приблизительно за две недели до приезда остальных членов основной группы миссии и остаются в стране в течение примерно двух недель после их отъезда. Это делается во избежание проблем при открытии и завершении работы миссии в соответствии с правилами и нормами ОБСЕ.

#### **Эксперт по оперативным вопросам**

- обеспечивает повседневную деятельность МНВ и отвечает за все вопросы, связанные с ее работой в соответствии с требованиями Единой нормативной системы управления ОБСЕ;
- выявляет операционные потребности МНВ в необходимых ей товарах и услугах, подбирает подходящие служебные помещения, оборудование и системы связи, а иногда также подбирает жилье для размещения сотрудников;
- обеспечивает наем технического персонала из числа местных граждан;
- по мере приближения дня голосования выполняет план развертывания КН (во взаимодействии с координатором КН и заместителем главы миссии) и обеспечивает организацию работы переводчиков и водителей, а также расквартирование КН;
- работает в тесном взаимодействии с координатором по закупкам и заключению контрактов, а также со специалистом по финансовым вопросам. Все вместе они образуют группу логистики МНВ.

**Координатором по закупкам и заключению контрактов** обычно является штатный сотрудник БДИПЧ, который выполняет следующие функции:

- отвечает за закупку товаров и услуг для МНВ в соответствии с требованиями Единой нормативной системы управления ОБСЕ – в тесном взаимодействии с экспертом по оперативным вопросам и со специалистом по финансовым вопросам;
- занимается изучением рынка, выявляет потенциальных поставщиков, оценивает предложения о поставке товаров и услуг, рекомендует поставщиков и проводит переговоры по контрактам на закупку всех товаров и услуг, необходимых для организации и работы МНВ, включая надлежащего качества офисные помещения, жилье, оборудование, средства передвижения и т.д.

**Специалистом по финансовым вопросам** обычно является штатный сотрудник БДИПЧ, который выполняет следующие обязанности:

- › составляет подробный бюджет МНВ и руководит его исполнением в соответствии с финансовыми правилами и процедурами ОБСЕ и при помощи единой для ОБСЕ платформы Oracle;
- › осуществляет руководство финансами и расходами МНВ, включая оплату офисных помещений и оборудования, оплату услуг технического персонала из числа местного населения, суточные расходы и других затраты, а также обеспечивает их соответствие принятому бюджету;
- › составляет или контролирует составление всех контрактов по найму технического персонала из числа местного населения и постоянно информирует главу миссии о текущих расходах, контролируя, чтобы затраты не выходили за рамки бюджета МНВ.

### **Специалист по вопросам безопасности**

- › обеспечивает охрану и безопасность всех участников МНВ путем выполнения плана безопасности, так как обеспечение безопасности персонала ОБСЕ, в том числе наблюдателей на выборах, является задачей первостепенной важности в ходе выполнения всех мероприятий БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- › как правило, поддерживает регулярные контакты с соответствующими органами принимающей страны, прежде всего с органами охраны правопорядка;
- › проводит регулярные инструктивные совещания по вопросам безопасности для участников МНВ, включая ДН и КН;
- › готовит планы действий на случай непредвиденных обстоятельств, в том числе планы эвакуации по причинам медицинского характера;
- › поддерживает тесную связь с сотрудником БДИПЧ, отвечающим за безопасность, а также с сотрудниками по вопросам безопасности миссий ОБСЕ на местах (в соответствующих случаях).

## **6.2 Долгосрочные наблюдатели**

В обязанности долгосрочных наблюдателей входит наблюдение за различными этапами избирательного процесса в регионах и предоставление участникам миссии всеобъемлющей информацией о том, что происходит в стране<sup>35</sup>. Работа ДН делает возможным тщательное наблюдение как в предвыборный период, так и непосредственно после выборов, что позволяет БДИПЧ составить отчет о данном избирательном процессе во всей полноте, в том числе с учетом итогов наблюдения в регионах. Помимо этого, ДН играют важную роль в организации и обеспечении своей работы в день выборов.

При наборе ДН для очередной миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ обращается ко всем государствам-участникам с просьбой направить в его распоряжение лиц с соответствующим опытом работы в избирательных органах и/или с опытом участия в миссиях по наблюдению за выборами. ДН должны уметь поддерживать в течение дли-

35 Более подробную информацию о роли ДН можно найти в изданном БДИПЧ «Руководстве для долгосрочных наблюдателей за выборами» (2007), которое находится по адресу: [http://www.osce.org/publications/odhr/2007/04/24088\\_829\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2007/04/24088_829_ru.pdf).

тельного времени эффективные (и беспристрастные) отношения с должностными лицами муниципального и регионального уровня, с представителями избирательных органов, политических партий, кандидатов и соответствующих НПО. Они должны уметь подготовить независимый анализ предвыборной обстановки для включения его в общий отчет БДИПЧ. Ответственность за наем опытных и квалифицированных ДН возлагается на направляющее их государство-участник, которое также несет основную часть расходов на их развертывание и поддержку их деятельности. Однако ДН действуют не как представители направляющей их страны, а как глаза и уши данной МНВ на местах, а также представляют миссию в глазах общественности.

Обычно ДН прибывают в принимающую страну примерно через неделю после создания МНВ и остаются в ней еще не менее недели после дня выборов. Как правило, каждый ДН действует в паре с другим ДН (из другого государства-участника). Такие пары распределяются по всей стране согласно плану развертывания, задача которого – обеспечить равномерный охват территории. ДН работают на местном и районном уровне или на уровне провинций и остаются на местах своей дислокации в ходе всего избирательного процесса (если не получают иных распоряжений). Обычно они должны посещать периодические совещания по подведению итогов, которые проводятся в штаб-квартире МНВ.

До направления в район наблюдения ДН получают подробный инструктаж от членов основной группы миссии, который включает следующее:

- › обзор деятельности БДИПЧ;
- › обзор применяемой БДИПЧ методики наблюдения за выборами и функций ДН в составе МНВ;
- › Кодекс поведения наблюдателей;
- › анализ избирательной системы, избирательного законодательства и соответствующих норм, а также структуры избирательных органов данной страны;
- › обзор политической ситуации;
- › характеристику всех основных проблем, на которые следует обращать внимание в ходе наблюдения, а также всех конкретных задач, которые предстоит выполнить ДН;
- › обзор существующих гендерных проблем и проблем меньшинств;
- › обзор вопросов безопасности;
- › информацию по вопросам материально-технического и финансового обеспечения, а также по вопросам развертывания миссии;
- › инструкции по составлению отчетов, подготовке к прибытию КН и по выполнению других задач.

Помимо этого, ДН получают пакет с дополнительной информацией и справочными материалами о данных выборах и о районе, в котором им предстоит проводить наблюдение.

Группа материально-технического обеспечения МНВ оказывает ДН помощь в найме переводчиков и водителей, в организации переезда ДН в районы проведения наблюдения и в поиске первоначальных мест проживания. Она также выдает каждой группе ДН основное оборудование – портативный компьютер и мобильный телефон. Обычно

предполагается, что ДН будут совмещать место работы и место проживания, так как бюджет МНВ не предусматривает расходы на офисные помещения для ДН.

Каждая группа ДН осуществляет наблюдение в своем регионе и составляет отчеты о его результатах точно так же, как это делает основная группа миссии на общенациональном уровне. Рабочее время каждой группы ДН делится между мониторингом существенных проблем, связанных с выборами, и решением вопросов материально-технической и организационной подготовки к развертыванию КН, которые должны прибыть в их район и работать под их непосредственным руководством.

Основная функция ДН состоит в проведении наблюдения и анализе эффективности и беспристрастности избирательных органов, выполнения избирательного законодательства и соответствующих норм; характера избирательной кампании и политической обстановки. В этих целях ДН устанавливают и поддерживают контакты с региональными и местными избирательными и государственными органами, политическими партиями и кандидатами, лидерами групп меньшинств и организациями гражданского общества, имеющими отношение к выборам. К последним относятся группы правозащитников, группы местных наблюдателей на выборах, женские организации и представители средств массовой информации. ДН может быть поручено, во взаимодействии с экспертом по средствам массовой информации, отслеживать освещение хода выборов в региональных СМИ.

Обычно ДН обязаны направлять еженедельные отчеты координатору ДН. В таких отчетах следует сообщать основные факты и выводы из наблюдений ДН за ходом избирательного процесса в течение предшествующей недели с указанием всех встреч, которые он провел. Особенно важную или срочную информацию следует предоставлять отдельно в форме экстренных сообщений. Выводы ДН включаются в общую отчетность МНВ.

ДН обязаны проводить обстоятельный инструктаж для КН по различным аспектам избирательного процесса, характерным для их района наблюдения. Такой инструктаж охватывает основные аспекты избирательного процесса и ключевые политические проблемы данного района, а также включает всю относящуюся к делу информацию по вопросам материально-технического обеспечения и безопасности.

Роль ДН в оказании материально-технической поддержки КН чрезвычайно важна для эффективной работы МНВ. Все группы ДН обязаны оказывать помощь в определении оптимального числа КН, необходимого для проведения наблюдения в день выборов в их районах; фактическое число КН определяется во взаимодействии с основной группой миссии на основании имеющегося в наличии числа КН. В целях обеспечения достаточного и равномерного охвата избирательных участков в своем районе ДН обязаны составить планы развертывания КН на местном уровне. Они также обязаны подыскивать подходящее жилье для групп КН, назначенных в их непосредственное распоряжение; подобрать им переводчиков, водителей и транспорт. От ДН может потребоваться помощь в организации приема парламентских наблюдателей в данном регионе.

В день выборов и в ночь после выборов ДН обязаны координировать представление отчетов КН с тем, чтобы основная группа миссии получила полную информацию о тен-

денциях и развитии событий в соответствующих районах наблюдения. В течение дня выборов и в ночь после выборов ДН должны направлять регулярные отчеты основной группе миссии с тем, чтобы факты и выводы по регионам были отражены в предварительном заявлении МНВ. Утром после дня голосования ДН должны провести в своем регионе совещание с КН по подведению итогов работы – перед тем, как КН вернутся в столицу страны.

### 6.3 Краткосрочные наблюдатели

В функции краткосрочных наблюдателей входит наблюдение в назначенном им районе в день выборов, а также точное и полное сообщение своих выводов в штаб-квартиру миссии. Развертывание достаточного числа КН позволяет БДИПЧ охватить статистически репрезентативную выборку избирательных участков по всей стране.

При наборе КН для очередной миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ обращается ко всем государствам-участникам с просьбой направить в его распоряжение опытных и квалифицированных наблюдателей. Ответственность за наем наблюдателей и за финансирование всех связанных с ними расходов возлагается на соответствующее государство-участник. Некоторые государства-участники организуют обучение КН в целях их подготовки к выполнению задач по наблюдению за выборами. КН не являются официальными представителями направляющих их государств. В большинстве случаев в дополнение к КН, прибывающим из-за рубежа, МНВ включает в свой состав небольшое количество КН из числа сотрудников посольств государств-участников, действующих в рамках двусторонних отношений. Их число должно быть строго ограничено и не может превышать предусмотренную правилами долю в 10%. Согласно решениям ОБСЕ, БДИПЧ организует включение в состав миссии КН из государств-партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, если получает соответствующий запрос.

КН находятся в стране около недели. График их работы устанавливает МНВ в зависимости от обстановки на местах, а затем сообщает его государствам-участникам. В большинстве случаев КН прибывают за четыре дня до выборов и после прибытия получают подробный инструктаж от основной группы миссии. На следующий день они направляются в назначенные им районы наблюдения. Обычно до дня выборов у них есть один день на ознакомление с их районом. Как правило, через один-два дня после выборов КН возвращаются в столицу страны, где они участвуют в совещании по подведению итогов. На следующий день они покидают страну.

Присутствие на инструктивном совещании перед выборами обязательно для всех КН. Лица, не успевшие на инструктивное совещание, в состав МНВ включаться не будут. Даже опытные наблюдатели должны пройти инструктаж по проблемам и процедурам, характерным для данных выборов. Такой инструктаж затрагивает ряд существенных проблем и практических вопросов и обычно включает следующие темы:

- › методика БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- › Кодекс поведения наблюдателей;
- › законодательная база и избирательные органы;
- › политическая обстановка и избирательная кампания;



- › условия деятельности СМИ и освещение избирательной кампании средствами массовой информации;
- › гендерные проблемы и проблемы национальных меньшинств;
- › процедуры голосования и подсчета голосов;
- › порядок заполнения и предоставления анкет наблюдателя;
- › что отвечать на вопросы представителей СМИ;
- › информация о материально-техническом обеспечении, развертывании миссии и финансировании ее работы;
- › вопросы безопасности.

КН рекомендуется обращать особое внимание на порядок заполнения анкет наблюдателя при составлении отчетов о своих выводах. Все КН должны ясно понимать все вопросы анкеты и знать порядок ее заполнения в целях обеспечения максимальной объективности. Очень большое значение имеет последовательный подход к подготовке отчетов.

КН получают аккредитацию, а также письменные инструкции – в том числе, сборник инструкций для КН, который специально составляется к каждому выбору; перевод национального избирательного законодательства и соответствующих нормативно-правовых документов; общую информацию о материально-техническом обеспечении и номера контактных телефонов на случай возникновения нештатной ситуации; карту страны или района, в котором проводится наблюдение; «Руководство по наблюдению за выборами» БДИПЧ, а также бланки анкет наблюдателя для составления отчетов. Как правило, электронную версию сборника инструкций для КН высылают всем КН по электронной почте до дня голосования.

КН командированы в назначенные им районы наблюдения группами по два человека из различных государств в соответствии с планом развертывания миссии, предусматривающим широкое и равномерное распределение наблюдателей по территории страны. В связи с тем, что планирование развертывания миссии представляет собой сложную задачу, личные просьбы наблюдателей о направлении их в определенные районы или в паре с определенным коллегой рассмотрены быть не могут.

По прибытии КН в район наблюдения они встречаются с ДН, которые проводят с ними инструктаж об особенностях политической и предвыборной обстановки в данном районе. ДН также оговаривают с ними вопросы материально-технического обеспечения и конкретные вопросы в области безопасности, рассказывают о процедуре предоставления отчетов в день выборов, а также знакомят КН с их водителями и переводчиками. В зависимости от плана развертывания может возникнуть необходимость проживания групп КН не в региональном центре, где базируются ДН, а в другом населенном пункте.

После получения инструктажа на региональном уровне и как минимум за один день до выборов КН должны ознакомиться со своим районом наблюдения. Им следует посетить участки для голосования и провести наблюдение за тем, как сотрудники избирательных органов проводят подготовку к выборам. КН также следует спланировать возможный маршрут перемещения в день выборов и выбрать тот избирательный участок, где они

будут наблюдать за процедурой открытия голосования. Никто, кроме ДН, не должен знать о плане их передвижений в день выборов.

В день выборов КН начинают свой рабочий день очень рано – с наблюдения за открытием избирательных участков. В течение дня они ведут наблюдение за процессом голосования. Обычно КН поручают отслеживать процесс передачи результатов голосования с избирательного участка избирательной комиссии среднего уровня, а также вести наблюдение за сведением результатов в этой комиссии. В некоторых случаях КН могут получить задание оставаться на каком-либо одном избирательном участке в течение всего дня выборов. Другие КН могут быть направлены для наблюдения за сведением результатов в какую-нибудь избирательную комиссию среднего уровня. Другим может быть поручено выполнение иных обязанностей – например, наблюдение за голосованием в воинской части или в тюрьме, или же следование за переносной урной для голосования.

Конкретные обязанности КН и инструкции по наблюдению за голосованием, подсчетом голосов и обработкой результатов описаны в главах 8 и 9 настоящего руководства.

#### **6.4 Технический персонал из числа граждан принимающей страны**

Одной из главных составляющих частей любой МНВ является персонал из числа граждан принимающей страны. В целом у каждого члена основной группы миссии будет как минимум один помощник из числа местного населения. Некоторым подразделениям – прежде всего тем, которые занимаются средствами массовой информации и материально-техническим обеспечением, – зачастую необходимо иметь несколько местных помощников. Они работают в качестве переводчиков и административных помощников международного персонала. Среди местных сотрудников могут быть лица с опытом работы в конкретных областях, представляющих интерес для миссии по наблюдению за выборами. Каждой группе ДН и каждой группе КН также будут оказывать поддержку переводчик и водитель из числа местных граждан.

Несмотря на существенную роль местного технического персонала в поддержке деятельности МНВ, этим сотрудникам не может быть предоставлена аккредитация наблюдателей БДИПЧ. Такие ограничения необходимы, чтобы гарантировать объективность и беспристрастность анализа, предупредить возможный конфликт интересов и поддержать четкое разграничение между внутренним и международным наблюдением за выборами.

Иногда сотрудники из числа местных граждан имеют доступ к служебной информации, и тогда они должны соблюдать внутренние инструкции МНВ об обеспечении конфиденциальности информации и безопасности данных. Несмотря на то, что местные сотрудники не входят в число наблюдателей, они являются представителями МНВ, и им следует неукоснительно соблюдать Кодекс поведения ОБСЕ, в том числе Кодекс поведения наблюдателей за выборами.

# 7.



## Наблюдение в предвыборный период

Основная группа миссии и ДН проводят наблюдение за избирательным процессом в течение длительного времени, включая предвыборный период, и оценивают его с точки зрения соблюдения обязательств ОБСЕ, других международных стандартов и положений национального законодательства. В частности, наблюдение в предвыборный период призвано оценить выполнение избирательного законодательства, работу органов по проведению выборов, регистрацию кандидатов и избирателей, ход избирательной кампании, разрешение судебных споров, связанных с выборами, а также роль средств массовой информации. Результаты наблюдения в предвыборный период содержатся в открытых промежуточных отчетах миссии, которые периодически публикуются до дня выборов. Цель промежуточных отчетов – показать, какие вопросы интересуют МНВ, обратить внимание на положительные моменты и обнаруженные недостатки, послужить инструментом поддержания непрерывного диалога с властями, повысить прозрачность работы миссии и дать властям возможность отреагировать на все важные проблемы в период, предшествующий дню выборов.

Предлагаемые ниже разделы выделяют ряд основных проблем предвыборного периода, а также направлений, по которым следует вести наблюдение в связи с каждой из этих проблем.

## 7.1 Законодательная база

### *а. Законодательство, касающееся выборов, и его применение*

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.** До развертывания МНВ в конкретной стране БДИПЧ может организовать анализ и оценку соответствующего избирательного законодательства (если такой обзор еще не сделан). Это позволяет всесторонним образом оценить, в какой степени данная законодательная база отражает обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты. Такой анализ проводится в соответствии с рекомендациями БДИПЧ<sup>36</sup> и, как правило, совместно с Венецианской комиссией. Члены МНВ и особенно ее эксперт по правовым вопросам должны досконально с ним ознакомиться. При обнаружении в законодательстве явных недостатков их следует отметить, а рекомендации по внесению соответствующих поправок впоследствии должны быть включены в итоговый отчет МНВ.

МНВ рассматривает не только содержание законодательства, но и то, как оно разрабатывалось и принималось. Избирательное законодательство должно пользоваться широкой поддержкой всех сил в данном государстве, которые заинтересованы в исходе выборов. Поэтому избирательное законодательство следует разрабатывать открыто, с учетом интересов всех сегментов общества, чтобы обеспечить широкое доверие к нему как со стороны различных политических партий и кандидатов, так и со стороны избирателей. Не рекомендуется вносить серьезные изменения в законодательную базу незадолго до выборов; это допустимо лишь в исключительных обстоятельствах и лишь при наличии широкой политической поддержки этих поправок. В ином случае они могут стать причиной недоразумений и привести к дестабилизации обстановки вокруг выборов. В принципе, в середине игры правила не меняют. Избирательное законодательство, введенное в действие заблаговременно, дает заинтересованным сторонам достаточно времени для усвоения новых правил, связанных с избирательными процессами.

**ДРУГОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.** Законодательная база выборов включает не только закон (законы) о выборах, но также ряд законодательных актов по смежным вопросам. В зависимости от обстоятельств эксперту по правовым вопросам и, возможно, другим членам МНВ может понадобиться обзор положений конституции и других законодательных актов, касающихся выборов. Среди них могут быть законы о национальных избирательных органах, политических партиях, организациях гражданского общества, о гражданстве, общественных объединениях, регистрации избирателей, финансировании избирательных кампаний, средствах массовой информации, а также отдельные части уголовного и административного законодательства. Важными для данного избирательного процесса могут быть также законы, связанные с правами человека и недискриминацией. Может оказаться необходимым и анализ вспомогательных нормативно-правовых актов и постановлений.

**ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.** Крайне важным фактором, заслуживающим пристального внимания со стороны МНВ, является обеспечение беспристрастного, справедливого

<sup>36</sup> Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2001. Дополненная редакция данных рекомендаций будет опубликована в 2010 году.

и последовательного применения законодательства. Применение законодательства и обеспечение его применения обычно осуществляется разными органами – избирательными комиссиями, органами прокуратуры и другими государственными органами, органами центрального и местного государственного управления, средствами массовой информации, органами надзора, судами и полицией. МНВ интересуется степенью соответствия деятельности этих органов положениям закона, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Опыт показывает, что одним из основных факторов любых выборов является наличие у властей политической воли провести этот процесс, руководствуясь принципами беспристрастности, прозрачности и подотчетности. Даже полное соответствие законодательства данной страны международным стандартам в области выборов может принести плоды лишь при условии полного и честного его применения. И наоборот, наличие у властей достаточной политической воли может обеспечить проведение демократических выборов даже при несовершенном избирательном законодательстве.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- законодательство не соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам и не обеспечивает надлежащего соблюдения основных прав человека;
- законы не пользуются поддержкой основных сил, заинтересованных в исходе выборов;
- законодательство является нечетким, что допускает различные его толкования, или не предусматривает достаточных гарантий соблюдения гражданских и политических прав;
- имеются противоречия между различными положениями законодательства, касающегося выборов;
- законодательство применяется без соблюдения принципов объективности, последовательности, справедливости и прозрачности;
- вспомогательные нормативные акты противоречат духу самого закона.

#### *б. Жалобы и апелляции*

Еще одним важным компонентом законодательной базы является установленный порядок подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, задача которого – обеспечить эффективные и своевременные меры правовой защиты в случае нарушения закона. Жалобы, связанные с избирательным процессом, должны рассматриваться беспристрастно, с соблюдением принципа прозрачности и в соответствии с надлежащей правовой процедурой. Избирательное законодательство должно четко определять порядок и сроки рассмотрения таких дел. С одной стороны, сроки должны быть достаточно жесткими, чтобы обеспечить действенность правовой защиты, а с другой – должны давать достаточно времени истцам для подготовки обоснованных исков.

Должно быть установлено право апеллировать в избирательные органы и суды в рамках ясного, понятного, единого и иерархически выстроенного порядка подачи и

рассмотрения жалоб, определяющего роль избирательных комиссий и судов каждого уровня. Такой порядок позволит избежать случаев, когда истец по собственному усмотрению обращается в тот орган, который, предположительно, может вынести наиболее благоприятное решение по его жалобе. Это поможет обеспечить единообразный подход к рассмотрению всех жалоб. Если правила требуют, чтобы истцы вначале подавали жалобу в избирательные органы, закон должен всегда давать им право обращаться в суд более высокой инстанции, который может рассматривать подобные дела по существу. Наблюдателям следует обращать особое внимание на правовое обоснование принимаемых решений, а также на степень независимости и беспристрастности судов. Ответы на жалобы должны поступать в письменной форме и своевременно. Все слушания в суде и вынесение судебных решений должно быть открытым.

Специалист по правовым вопросам отслеживает жалобы, зарегистрированные в ходе избирательной кампании, и результаты их рассмотрения. Хотя количество поданных жалоб не обязательно отражает качество избирательного процесса, анализ списка жалоб и результатов их рассмотрения может указать на наличие проблем, требующих более пристального внимания МНВ. Например, МНВ может выяснить, существовало ли эффективное средство правовой защиты в данном конкретном случае.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ нечеткий или неоднозначный порядок подачи жалоб;
- ➔ отсутствие возможности обжаловать административные решения в суде;
- ➔ зависимость судов от органов исполнительной власти;
- ➔ несоблюдение надлежащей правовой процедуры в ходе судебных разбирательств;
- ➔ отказ в рассмотрении жалоб или откладывание вынесения постановлений по жалобам на период после выборов;
- ➔ отказ в рассмотрении существа дела при подаче апелляционной жалобы;
- ➔ правила доказывания лишают истцов возможности представить факты в поддержку своей жалобы или апелляции;
- ➔ отсутствие правового обоснования или фактографической базы для принятия решений;
- ➔ отсутствие своевременных и эффективных средств правовой защиты;
- ➔ непривлечение нарушителей закона к ответственности.

## **7.2 Избирательные органы**

### *а. Состав избирательных органов*

**ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ.** За проведение избирательного процесса с соблюдением принципов эффективности, прозрачности и беспристрастности обычно отвечает общенациональный орган по проведению выборов – избирательная комиссия или иной равноценный орган. Иногда в проведении выборов могут, в той или иной степени, участвовать органы судебной и исполнительной власти. Вне зависимости от того, какой

орган уполномочен руководить проведением данных выборов, он должен действовать эффективно, коллегиально, беспристрастно, с соблюдением прозрачности и независимо от государственных властей или иного политического влияния. Его деятельность должна быть направлена на добросовестное исполнение законов без учета каких-либо политических соображений (особенно в тех случаях, когда в состав избирательных комиссий входят представители разных партий), а также должна пользоваться доверием всех сил, заинтересованных в исходе выборов.

Существует множество допустимых способов формирования избирательных комиссий. Члены избирательных органов могут быть выдвинуты различными партиями, представляющими разные политические интересы. Сбалансированный партийный состав комиссии может предотвратить возможные нарушения в ходе выборов или злоупотребления служебным положением – особенно если различные партии представлены в избирательных органах всех уровней. Это также может повысить доверие к работе избирательных комиссий. Если члены избирательной комиссии выдвинуты политическими партиями, то им должно быть запрещено участие в избирательной кампании, и они должны иметь возможность действовать профессионально, беспристрастно и независимо, без опасения, что к ним будут применены карательные меры или что они будут отозваны из избирательного органа. Независимость избирательной комиссии можно укрепить, если включить в ее состав лиц с соответствующей квалификацией и опытом, назначенных с учетом баланса интересов. Комиссия должна иметь возможность исполнять избирательное законодательство и положения нормативно-правовых актов без вмешательства в ее работу, без запугивания ее членов и без создания препятствий для выполнения ее обязанностей. Независимо от способа формирования избирательных комиссий законодательная база должна обеспечивать возможность отмены решений избирательного органа или внесения исправлений в них.

Центральный избирательный орган страны может действовать на постоянной основе или же временно — только в период выборов. Наилучший способ обеспечить независимость временного избирательного органа – установить фиксированные сроки полномочий его членов и гарантировать им право возвращения на прежнее место работы. Не следует недооценивать роль персонала избирательных органов – особенно тех из них, которые действуют на постоянной основе. К этим сотрудникам должны предъявляться те же требования — профессионализма, беспристрастности и независимости. Необходимо, чтобы этот персонал, который в большинстве случаев состоит из государственных служащих, был защищен от произвольного или политически мотивированного смещения с занимаемой должности.

Прозрачность работы избирательных органов значительно возрастает, если все их заседания открыты для аккредитованных наблюдателей. Это также повышает доверие общества к избирательной системе. Рекомендуется, чтобы избирательные органы публиковали свои решения немедленно после их принятия и регулярно и своевременно проводили брифинги для средств массовой информации. Следует, чтобы внутренние наблюдатели также имели возможность посещать заседания избирательных комиссий и следить за их работой. Эксперт БДИПЧ по вопросам выборов должен посещать все

заседания центральной избирательной комиссии, а долгосрочные наблюдатели – заседания региональных и местных избирательных комиссий.

Наибольшим доверием у населения пользуются те избирательные органы, которым удается работать на основе консенсуса или принципа коллегиальности. Обо всех заседаниях избирательных органов следует объявлять своевременно, а все соответствующие документы следует на равных основаниях и заранее рассылать всем членам избирательной комиссии с тем, чтобы все они успели ознакомиться с данными материалами до начала заседания.

**ДРУГИЕ ОРГАНЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ.** Помимо избирательных комиссий, организационные меры и меры материально-технического обеспечения в ходе подготовки и проведения выборов могут быть поручены различным министерствам, а также должностным лицам регионального и местного уровня. Эти учреждения и лица могут отвечать за подготовку реестров избирателей, распространение списков избирателей, подготовку бюллетеней, урн для голосования, кабинок для голосования, официальных печатей и других необходимых материалов, а также за организацию хранения и распространения таких материалов и за их безопасность. Местные власти нередко обязаны предоставлять помещения под избирательные участки.

Все органы, участвующие в подготовке к выборам, должны выполнять порученные им задачи с соблюдением требования прозрачности, эффективности и беспристрастности, а также должны нести ответственность за свое поведение. Наблюдателям следует ознакомиться с функциями министерств и местных органов власти по организации избирательного процесса, а также с тем, каков их вклад в эффективное проведение выборов.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ комиссии не пользуются доверием сил, заинтересованных в исходе выборов;
- ➔ комиссии испытывают политическое давление или не являются независимыми;
- ➔ комиссии не обеспечивают справедливого и беспристрастного применения законов;
- ➔ деятельность комиссий не является прозрачной;
- ➔ комиссии имеют тенденцию принимать решения на основе политически ангажированного голосования;
- ➔ на избирательных участках находятся неопытные сотрудники;
- ➔ обучение сотрудников является неэффективным, недостаточным или вообще отсутствует;
- ➔ отсутствует коллегиальность в работе;
- ➔ отсутствует последовательное и надлежащее руководство комиссиями более низкого уровня со стороны центральных избирательных органов;



- ➔ состав избирательной комиссии меняется в последний момент или члены комиссии необоснованно отзываются, что ведет к нестабильности состава комиссии;
- ➔ отсутствует эффективная координация действий между избирательными комиссиями и должностными лицами регионального или местного уровня, отвечающими за оказание поддержки выборам.

## б. Ресурсы

**МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ.** Какими бы ни были конкретные особенности национальной системы финансирования различных избирательных процессов, для выполнения своих обязанностей избирательные органы должны получать достаточные средства из государственного или местного бюджета. Эти средства должны предоставляться своевременно и с соблюдением принципа прозрачности.

Наблюдателям следует установить, есть ли у данного избирательного органа реалистическое представление о ресурсах, необходимых для эффективного проведения выборов, а также средства, достаточные для обеспечения этих потребностей. Сюда относятся средства на оплату работы всех членов избирательных комиссий, на достаточное количество отвечающих своему назначению участков для голосования и на их оснащение (бюллетени, надежные и качественные урны для голосования, кабинки и т.д.), а также на средства связи и компьютеры.

**КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ.** Для эффективного проведения выборов необходимо также иметь соответствующие кадры, обладающие специальными знаниями. Наблюдателям следует убедиться в том, что на выборы назначено достаточное число должностных лиц, что они получили ясные указания и инструкции и знакомы с задачами, которые им предстоит выполнять в день выборов.

Наблюдателям следует оценить, все ли члены избирательных комиссий всех уровней, в том числе выдвинутые политическими партиями, прошли стандартное обучение для работы на выборах. При возможности, ДН следует посетить соответствующие учебные занятия для членов избирательных комиссий регионального и местного уровня.

### Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ➔ отсутствие финансирования или задержка в выплате средств, которая может помешать подготовке к выборам;
- ➔ не отвечающее требованиям оборудование для голосования – например, кабинки, которые не гарантируют соблюдения тайны голосования;
- ➔ размещение избирательных участков в помещениях, которые либо слишком малы, либо не обеспечивают доступ лицам с ограниченными возможностями;
- ➔ недостаточная подготовка сотрудников избирательных участков;
- ➔ отсутствие ясных письменных инструкций о порядке голосования;
- ➔ слишком позднее назначение сотрудников избирательных участков, в результате которого они не успели пройти надлежащую подготовку.

## *в. Бюллетень*

**ДИЗАЙН БЮЛЛЕТЕНЯ.** Дизайна бюллетеня напрямую влияет на эффективность процесса голосования. Оформление бюллетеня должно быть максимально простым, чтобы избирателям было легко его понять и заполнить. Неоправданно сложный бюллетень может привести избирателей в замешательство, замедлить процесс голосования и подсчета голосов и стать причиной большого количества недействительных бюллетеней. В многоязычных обществах должны быть бюллетени на соответствующих языках. Порядок перечисления кандидатов и партий в бюллетене необходимо определять по жребию или иным способом, обеспечивающим справедливость.

**ЗАЩИТА БЮЛЛЕТЕНЯ.** Бюллетени и другие конфиденциальные избирательные материалы должны постоянно находиться под надлежащим контролем и защитой. Для оценки этих процессов наблюдателям следует проверить, где и как бюллетени были отпечатаны, где и как они хранились, а также как и за какое время до дня выборов было организовано их распространение. Рекомендуется, чтобы стороны, заинтересованные в исходе выборов, получили право наблюдать за процессом распечатки, распространения и хранения бюллетеней в целях укрепления доверия к этому процессу. В некоторых странах бланки «протоколов результатов» или другие материалы могут иметь ту же степень конфиденциальности, что и бюллетени, и им тоже следует обеспечить меры защиты. Подотчетность в процессе перевозки, передачи и хранения бюллетеней обеспечивается с помощью системы расписок о передаче и получении документов.

В качестве дополнительной меры защиты и как гарантию от подделок некоторые страны применяют такой порядок голосования, при котором бюллетени помещаются сначала в специальные конверты и лишь затем опускаются в урну для голосования. В таких системах к конфиденциальным материалам относятся скорее конверты, чем сами бюллетени.

Обеспечить защиту и секретность бюллетеней можно также, приняв ряд других мер предосторожности, встроенных в систему голосования, например:

- › При вручении бюллетеня для голосования избирателю на бюллетень наклеивается официальная марка, используемая только на данном избирательном участке.
- › При вручении бюллетеня для голосования избирателю на обратной стороне бюллетеня должны расписаться один или более сотрудников данного избирательного участка.
- › Для отслеживания количества бюллетеней, опущенных в урну, применяются пронумерованные корешки бюллетеней.
- › Пометки в бюллетене делаются не ручкой, а печатью.
- › Бюллетени печатаются на плотной бумаге, чтобы пометки не были видны с обратной стороны.
- › Бюллетени печатаются на бумаге с водяными знаками или с другими средствами защиты, затрудняющими подделку.

## Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ➔ отсутствие специальных средств, гарантирующих неприкосновенность конфиденциальных материалов, в том числе бюллетеней и конвертов, или недостаточное использование таких средств;
- ➔ отсутствие подотчетности на любой стадии процесса изготовления или распространения бюллетеней;
- ➔ обращение бюллетеней за пределами избирательного участка в день выборов или до него;
- ➔ порядок действий на избирательном участке, который может привести к нарушению тайны голосования;
- ➔ отсутствие перевода бюллетеней на соответствующие языки.

### 2. Информирование и просвещение избирателей

Для обеспечения полной информированности участников избирательного процесса об их правах и обязанностях как избирателей необходимо принять достаточные меры по их информированию и просвещению. Подобные усилия могут также способствовать формированию знаний об избирательном процессе, возникновению интереса к нему, а также создать обстановку для открытых дискуссий. Наблюдателям должны оценить степень и действенность информирования и просвещения избирателей.

Избирателей необходимо информировать о том, где, как и когда зарегистрироваться для голосования или проверить, зарегистрированы ли они надлежащим образом. Также необходимо объяснить, где, как и когда они будут голосовать в день выборов. Важно, чтобы такая информация предоставлялась заблаговременно, с тем чтобы избиратели имели возможность ею воспользоваться.

Мероприятия по просвещению избирателей направлены на повышение мотивации и готовности избирателей к полноценному участию в выборах. Они ориентированы на предоставление относительно более сложных видов информации о голосовании и избирательном процессе – в том числе, об имеющихся у избирателя вариантах выбора и о значении каждого из этих вариантов в рамках конкретной политической системы.

Такая информация должна быть легкодоступна любому избирателю в любом уголке страны. Хотя политические партии и организации гражданского общества также могут участвовать в усилиях по просвещению избирателей, в конечном счете, именно государственные власти, в том числе избирательные органы, отвечают за получение избирателями объективной, беспристрастной, однозначной и своевременной информации. Общественные или государственные средства массовой информации также несут особую ответственность — они должны донести до избирателей достаточную и сбалансированную информацию о кандидатах, партиях и проблемах, с тем чтобы избиратели имели возможность сделать осознанный выбор.

Мероприятия по просвещению избирателей могут быть обоснованно направлены на конкретные сегменты населения, которые традиционно демонстрируют низкую явку на выборах, – в некоторых странах это могут быть национальные меньшинства, женщины

или молодежь. Рекомендуется, чтобы наряду с языком основной группы населения просвещение избирателей велось и на языках самых крупных национальных меньшинств.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ отсутствие информирования и просвещения избирателей или недостаточное проведение таких мероприятий;
- ➔ запоздалое предоставление информации об избирательном процессе;
- ➔ тенденциозная подача информации (например, демонстрация избирательного бюллетеня с уже проставленной пометкой против фамилии какого-то определенного кандидата);
- ➔ отдельные группы избирателей не получают информации или не понимают ее;
- ➔ недостаточная степень информирования населения об изменениях в избирательных процедурах;
- ➔ лица, голосующие впервые, ничего не знают о процедурах регистрации или голосования;
- ➔ лица, говорящие на языках меньшинств, граждане, проживающие за пределами страны; беженцы или перемещенные лица не имеют информации о необходимых процедурах.

### **7.3 Регистрация кандидатов и политических партий**

Право баллотироваться на выборные должности – одно из основных гражданских и политических прав, закрепленных в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, и один из важнейших компонентов демократических выборов. Это право связано с принципом всеобщности избирательного права и с основным правом на свободу объединений. За регистрацию кандидатов на выборах обычно отвечают избирательные органы. Все претенденты должны иметь возможность свободно и на равных условиях выдвигаться и выставлять свою кандидатуру на выборах. Любые произвольные или дискриминационные действия, направленные на то, чтобы снять определенных кандидатов или политические силы с выборов или подорвать их авторитет, идут вразрез с обязательствами ОБСЕ.

Основным правом, которое регулирует деятельность политических партий, является право на свободу объединений. Однако, несмотря на особую и жизненно важную роль партий в избирательном процессе, государство обязано регулировать их деятельность в той степени, в которой это необходимо для обеспечения эффективного, представительного и справедливого правления. В демократическом обществе любые ограничения свободы объединений, свободы слова и свободы собраний могут вводиться лишь в рамках закона и в связи с необходимостью. Регулированием деятельности политических партий должны заниматься органы, беспристрастность которых гарантирована не только законодательством, но и практикой. У политических партий должна быть возможность обращаться в независимый суд с протестом в отношении всех решений, которые ограничивают их основные права — свободу объединений, свободу слова и свободу собраний.

Не должно быть никаких ограничений на регистрацию кандидатов или партий на таких основаниях, как «раса», пол, религиозная принадлежность, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, связь с группами меньшинств или этническими группами, имущественный статус, происхождение или любой иной личный статус. Вместе с тем, рекомендуется предусмотреть специальные механизмы, которые обеспечивали бы более пропорциональное представительство женщин или групп меньшинств.

На лиц, желающих баллотироваться на выборные должности, могут распространяться отдельные оправданные ограничения. Например, может быть оправданным ограничение в отношении любого лица, отбывающего тюремное заключение за совершение тяжкого преступления. Вместе с тем, лишение права баллотироваться на выборную должность должно быть предусмотрено законом, решение по нему должен принять суд, и такое решение должно быть пропорционально тяжести совершенного преступления. После отбытия наказания это основное право должно восстанавливаться автоматически. Другой пример относится к требованию о проживании в стране. Требование о том, что то или иное лицо может баллотироваться на выборную должность лишь после того, как проживет в данной стране в течение определенного времени, представляется оправданным. Другие ограничения могут быть связаны с наличием гражданства данной страны; с необходимостью предъявить доказательства минимальной поддержки избирателей или с разумным требованием о достижении кандидатов установленного минимального возраста. Вполне оправданным ограничением может быть требование о знании кандидатом языка страны, и это ограничение должно быть зафиксировано в законодательстве. Тесты на знание языка должны быть прозрачными и объективными, в них не должно быть признаков дискриминации и проводиться они должны беспристрастно и честно. Может быть оправданным запрет на выдвижение кандидатур действующих государственных служащих, военнослужащих или сотрудников служб безопасности, а также судей. Во избежание конфликта интересов такие лица должны уволиться с занимаемых должностей. К неоправданным требованиям может относиться чрезмерно высокая сумма предвыборного взноса, обязательное наличие поддержки в регионе или членства в партии, а также требование слишком большого числа подписей в поддержку кандидата. Каждое из этих требований можно рассматривать как препятствование законному выдвижению кандидатов.

Положения о регистрации кандидатов и партий должны применяться ко всем одинаково. Следует, чтобы требования к регистрации кандидатов и партий были предсказуемыми и четко определялись законодательством.

Выдвижение кандидатов на выборные должности не должно быть обусловлено членством в политической партии, и, в соответствии с пунктом 7.5 Копенгагенского документа 1990 года, законодательством должно быть предусмотрено участие в выборах независимых кандидатов.

С учетом принципа пропорциональности и того факта, что право баллотироваться на выборах относится к основным правам, лишение партии или кандидата права участвовать в выборах допускается лишь по самым серьезным причинам. Претендентам должна быть предоставлена возможность исправить любую техническую погрешность

в заявке на регистрацию; их нельзя снимать с выборов или отказывать в регистрации лишь на основании технических причин. Кандидаты и партии должны иметь право обращаться в суд по поводу отказа в регистрации, и такие иски должны рассматриваться в приемлемые сроки до начала выборов.

В связи с тем, что регистрация кандидатов и политических партий является одной из основных составляющих частей любого избирательного процесса и что она непосредственно влияет на его состязательность, качество и плюрализм, МНВ следует обеспечить пристальное наблюдение за этим аспектом выборов. В случае, если МНВ прибывает в страну лишь после полного или частичного завершения процесса регистрации кандидатов или после его начала, ей, тем не менее, следует попытаться оценить степень беспристрастности и эффективности данного процесса в ходе бесед с должностными лицами, с представителями партий и кандидатами – в том числе с лицами, которым было отказано в регистрации.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ↻ отсутствие в законодательстве положения об участии независимых кандидатов;
- ↻ необоснованные ограничения на право баллотироваться или вступить в объединения;
- ↻ незаконный запрет на регистрацию, приостановление регистрации или снятие с регистрации партий или кандидатов;
- ↻ политика ограничений или дискриминации в отношении формирования или деятельности политических партий;
- ↻ избирательное и несправедливое применение закона при регистрации политических партий или кандидатов;
- ↻ требование о внесении чрезмерного предвыборного взноса, об обязательной поддержке кандидата в регионе или о предоставлении слишком большого числа подписей в поддержку регистрации;
- ↻ чрезмерные требования о владении языком или необъективное тестирование на знание языка;
- ↻ снятие кандидатов с регистрации за предыдущие нарушения административного кодекса или административных нормативно-правовых актов;
- ↻ снятие кандидатов или партий с регистрации в связи с обнаружением технических погрешностей в их заявках;
- ↻ отсутствие у кандидатов возможности исправить ошибки или внести недостающие сведения в свои заявки;
- ↻ неоправданные задержки регистрации политических партий или административные препятствия на пути их регистрации;
- ↻ отсутствие политического плюрализма;
- ↻ отсутствие у избирателей подлинного выбора в виде альтернативных политических платформ.

## 7.4 Регистрация избирателей

**ОБЩИЕ КРИТЕРИИ РЕГИСТРАЦИИ.** Право голоса относится к числу основных прав человека. На него могут распространяться такие требования, как обязательность достижения определенного возраста, наличие определенного места проживания и гражданства, или же оно может быть отменено постановлением суда по причине совершения конкретным лицом тяжкого преступления или по причине отсутствия у конкретного лица необходимых умственных способностей. Цель регистрации избирателей – обеспечить, чтобы все граждане могли пользоваться правом голоса в рамках общей системы, которая одновременно обеспечивает проведение выборов и защищает от многократного голосования<sup>37</sup>. Составление и ведение точных реестров избирателей на национальном уровне или списков избирателей на региональном или местном уровне может быть одним из самых трудных, а иногда и самым противоречивым компонентом избирательного процесса.

Властям страны необходимо принять принципиальные решения о том, должны ли избиратели голосовать по месту постоянного проживания или им можно голосовать также по месту временного проживания или в любом месте страны. При выборе одного из двух последних вариантов необходимо предусмотреть систему контроля, предупреждающую возможность двойной регистрации и, в итоге, возможность двойного голосования.

Обеспечить точность процесса регистрации избирателей лучше всего при помощи формирования постоянного общенационального реестра избирателей, который надлежащим образом поддерживается и постоянно обновляется. Единый всеобщий компьютеризованный реестр поможет государственным органам проверять регистрацию отдельных граждан и исключить двойную регистрацию, тем самым повышая надежность реестра избирателей. Вместе с тем, в некоторых странах может не быть достаточных возможностей для создания компьютеризованного общенационального реестра избирателей, и в этом случае они пользуются децентрализованной системой регистрации избирателей. В федеральных системах отвечать за ведение реестров избирателей регионального и местного уровня могут региональные и местные органы власти.

В стране должны быть установлены четкие правовые критерии, определяющие предоставление права голоса или отказ в этом праве в связи с вопросами гражданства, возраста и места жительства; сроки регистрации для участия в конкретных выборах; методы регистрации и формат реестра избирателей. Кроме того, закон должен четко определять принятые средства идентификации граждан (подтверждение права на участие в голосовании), а также порядок подачи и рассмотрения жалоб и апелляций в тех случаях, когда то или иное лицо не обнаружит себя в списках избирателей. Как правило, законы о регистрации избирателей также регулируют случаи временного отсутствия избирателей по месту жительства, предусматривают публикацию черновой версии реестра, право избирателей проверять свою регистрацию, а также публикацию итогового реестра.

37 «Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей» (готовится БДИПЧ к публикации).

Эффективная система регистрации избирателей требует, чтобы население активно сформировало обо всех изменениях своего места жительства и других соответствующих характеристик гражданского состояния. Процедура и средства регистрации избирателей должны быть максимально простыми, а также бесплатными и легкодоступными для всех. Списки избирателей (если это возможно, полученные из национального реестра избирателей) должны быть обнародованы задолго до выборов, с тем чтобы оставалось достаточно времени для подачи жалоб в отношении ошибочного включения или невключения имен в список и иных неточностей, а также для исправления таких недостатков. Следует, чтобы списки избирателей либо не включали никаких личных данных кроме тех, которые необходимы для установления личности избирателя и его права на участие в голосовании, либо обеспечивали тщательную защиту таких данных.

**СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.** Различные страны используют различные средства регистрации избирателей. Активные (заявительные) системы регистрации требуют, чтобы граждане сами подавали заявление о регистрации в качестве избирателей. В пассивных системах реестр избирателей составляется автоматически на основе реестров жителей или граждан, или же на основе иных форм учета. Приемлемы и та, и другая система — при условии, что они обеспечивают формирование полного, прозрачного, всеобъемлющего и точного реестра.

В некоторых государствах-участниках разрешена регистрация избирателей непосредственно в день выборов с помощью дополнительного списка, предусмотренного для тех избирателей, чьи фамилии были пропущены в главном списке, и кто может доказать свое право на участие в голосовании. Хотя это расширяет возможности участия в выборах, а также само избирательное право, такие системы могут быть уязвимыми для злоупотреблений. Наблюдателям следует внимательно оценивать применение такой системы, а также методы предупреждения многократного голосования.

В исключительных случаях официальной регистрации избирателей может не быть вовсе. Избирателей просто просят предъявить удостоверение личности и доказать свое право голоса прямо на участке в день выборов. В таких случаях должны быть предусмотрены специальные меры, позволяющие предупредить многократное голосование, — например, путем проставления особых знаков на удостоверениях личности избирателей или путем нанесения на их пальцы несмываемых чернил.

**ТОЧНОСТЬ РЕЕСТРА ИЗБИРАТЕЛЕЙ.** Для обеспечения максимальной точности реестра избирателей его необходимо постоянно обновлять. Между выборами могут произойти значительные изменения в составе населения в результате эмиграции, внутренней миграции или перемещения людей. Выявление и регистрация или перерегистрация большого числа избирателей, поменявших место проживания, — серьезная техническая задача, требующая обновления регистрации избирателей в соответствии с их новым местом жительства. Помимо этого, реестры избирателей необходимо постоянно обновлять в целях учета иных изменений гражданского состояния — таких, как смена фамилии, достижение возраста избирателя или смерть.

Должны быть предусмотрены меры защиты от многократного голосования. Необходимо наличие системы, обеспечивающей удаление из реестра фамилий умерших



избирателей и включение в него лиц, достигших избирательного возраста. В случаях, когда человек меняет фамилию в результате вступления в брак или развода, важно обеспечить внесение в реестр избирателей соответствующих изменений во избежание утраты таким лицом права голосовать на выборах. В идеальном случае для лиц, проживающих за границей, должны быть обеспечены условия, позволяющие им зарегистрироваться в качестве избирателей и проголосовать. В случаях, когда избирателям выдают специальные карты избирателя для предъявления на избирательном участке в день выборов, должны быть приняты достаточные меры для защиты от копирования этих карт.

**ВСЕОХВАТЫВАЮЩИЙ ХАРАКТЕР РЕЕСТРА ИЗБИРАТЕЛЕЙ.** Наблюдатели должны оценить процесс регистрации избирателей с точки зрения полноты охвата населения. В частности, следует убедиться в отсутствии каких-либо необоснованных ограничений на регистрацию граждан в качестве избирателей. К числу необоснованных относятся ограничения по признаку «расы», пола, религии, этнического происхождения, политической принадлежности (в том числе имевшей место в прошлом), языка, уровня грамотности, имущественного статуса или способности уплатить регистрационный сбор.

## Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- недостаточная или неполная законодательная база в области регистрации избирателей;
- система регистрации избирателей, не гарантирующая точности регистрации;
- реестры и/или списки избирателей закрыты для проверки населением, или доступ к ним затруднен;
- отсутствие четких правил для исправления ошибок или пропусков;
- отсутствие четкого порядка подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, касающихся регистрации избирателей;
- дискриминационная практика, в результате которой определенные группы граждан исключаются из реестра избирателей;
- отказ от регистрации внутренне перемещенных лиц;
- порядок регистрации, особенно в системах активной регистрации избирателей, который исключает отдельные категории граждан или делает регистрацию недоступной для отдельных категорий граждан – например, для женщин или национальных меньшинств;
- отсутствие сведений о регистрации в информации для избирателей;
- значительное количество неточностей и/или повторных записей в реестре и/или списках избирателей;
- включение ненужных данных в списки избирателей;
- отказ от восстановления права голоса осужденного лица после отбытия им срока наказания.

## 7.5 Предвыборная кампания

### а. Политическая кампания

**СВОБОДА ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ КАМПАНИЙ.** В соответствии с обязательствами ОБСЕ, законодательство и государственная политика должны обеспечивать проведение политических кампаний в справедливых и свободных условиях, когда партии и кандидаты имеют возможность свободно пропагандировать свои взгляды и профессиональные качества, не сталкиваясь с препятствиями в виде давления со стороны властей, насилия или запугивания. Таких основные свободы, как свобода слова, свобода мирных собраний, объединений и передвижения должны неукоснительно соблюдаться. Не допускаются какие-либо произвольные или необоснованные ограничения на мероприятия в рамках политических кампаний, на собрания или митинги. Все граждане, желающие проводить свои акции, должны иметь возможность пользоваться своим правом в равной степени. Единственным предъявляемым к ним требованием должно быть требование об уведомлении властей. Правительство обязано следить за тем, чтобы ограничение этих прав было только обоснованным.

Особенно важно обеспечить, чтобы политическая кампания проходила без насилия, давления или запугивания. Недопустимо срывать собрания, проходящие в рамках политических кампаний. Граждане не должны бояться карательных мер (например, потери работы) за участие в политических кампаниях. Они должны иметь возможность беспрепятственно знакомиться с различными предвыборными платформами или обсуждать такие платформы. Никто не должен подвергаться принуждению со стороны властей; особое внимание в этой связи следует обращать на такие группы населения, как студенты, военнослужащие, работники государственного сектора и местные лидеры.

Несмотря на то, что государственные органы несут ответственность за обеспечение защиты и безопасности мероприятий политической кампании, нельзя допустить, чтобы соображения безопасности служили предлогом для ограничения основных свобод. В ходе всей предвыборной кампании и процесса голосования силы безопасности обязаны воздерживаться от акций запугивания и предотвращать такие акции со стороны других лиц. Запугивание со стороны представителей сил безопасности может оказать особенно негативное влияние на избирателей и кандидатов.

Необходимо, чтобы имелись своевременные и эффективные средства судебной защиты на случай нарушения прав какого-либо кандидата или партии во время предвыборной кампании или на случай введения каких-либо необоснованных ограничений на мероприятия предвыборной кампании. Наблюдатели должны обращать особое внимание на случаи высказываний, пропагандирующих насилие или возбуждающих расовую, этническую или религиозную вражду. Им следует оценить реакцию государственных органов на такие случаи. В ходе предвыборной кампании, как и в любое другое время, недопустимы высказывания, подстрекающие к насилию или вражде.

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА.** Несмотря на то, что основное внимание наблюдателей направлено на избирательный процесс, им необходимо иметь базовые представления о политической ситуации в стране и о вопросах, вокруг которых разворачивается борьба на данных выборах. Поэтому наблюдатели должны встречаться с кандидатами и партия-

ми, наблюдать за митингами и изучать материалы предвыборной кампании, с тем чтобы понять политические процессы и проблемы, занимающие центральное место в данной предвыборной кампании. Наблюдателям следует оценить степень участия населения (включая группы меньшинств и женщин) в политическом процессе и постараться понять причины недостаточно активного участия или отсутствия интереса. Помимо политических партий и кандидатов, другими хорошими источниками информации об избирательной кампании могут быть НПО, группы внутренних обозревателей, исследователи и представители СМИ.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ различные формы насилия в ходе предвыборной кампании;
- ➔ задержания кандидатов или активистов;
- ➔ случаи срыва собраний и митингов, проводимых в рамках предвыборной кампании, или наложения ограничений на них, включая отказ дать разрешение на такие мероприятия;
- ➔ сообщения о случаях запугивания, давления или притеснений;
- ➔ исключение женщин или групп меньшинств из политического процесса;
- ➔ систематические попытки снять или повредить предвыборные плакаты;
- ➔ размещение материалов кампании без ссылки на конкретных кандидатов или партии.

#### *б. Ресурсы кампании*

**ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ.** Следует, чтобы финансирование предвыборной кампании регулировалось четким законодательством или нормативно-правовыми документами. Эта законодательная база должна в равной степени применяться ко всем кандидатам и партиям. В целях повышения прозрачности и подотчетности избирательных кампаний рекомендуется устанавливать требование об обязательном раскрытии расходов на избирательную кампанию, понесенных как перед выборами, так и после них, а также общей суммы, собранной на проведение кампании. В случаях, когда на предвыборную кампанию выделяются государственные средства, они должны распределяться на справедливой и равноправной основе.

Ограничения на сбор и расходование средств кампании не должны быть настолько строгими, чтобы кандидаты не могли оплачивать основные издержки кампании, к которым относится зарплата, транспортные услуги, административные расходы, оплата размещения рекламы в печатных СМИ, а также расходы на печать и распространение предвыборных материалов. Вместе с тем, разумные ограничения на расходование средств во время предвыборной кампании могут быть оправданными, если необходимо обеспечить, чтобы несоразмерно большие расходы кандидатов, партий или их сторонников не подрывали право избирателей на свободный выбор и не привели к искажению демократического процесса. Разумными ограничениями можно считать запрет на финансирование из иностранных источников, из средств публичных или частных корпораций или из анонимных источников. Следует, чтобы законодательство

предусматривало создание независимого специализированного органа по мониторингу финансирования избирательных кампаний.

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ.** В целях создания равных условий для всех участников предвыборной гонки, государство обязано принять меры по недопущению злоупотреблений общественными и административными ресурсами (материальными и людскими) в пользу отдельных кандидатов или партий. Например, государственные офисные помещения, транспортные средства и телекоммуникационное оборудование можно использовать в партийных целях лишь тогда, когда доступ к ним регулируется специальными постановлениями и предоставляется как государственная субсидия в материальной форме, причем на справедливой основе. Если общественные здания или другие общественные объекты предоставляются для использования в качестве офисов для кампании или помещений для организации собраний в рамках предвыборной кампании, то они должны быть доступны всем кандидатам или партиям на равных основаниях.

Закон должен четко определять, в какой степени должностные лица или другие государственные служащие имеют право участвовать в избирательной кампании. Как минимум, государственные служащие обязаны строго отделять свои служебные функции от участия в каких-либо предвыборных мероприятиях. Нельзя требовать, чтобы государственные служащие посещали предвыборные мероприятия, финансировали отдельных кандидатов или политические партии; недопустимо также принуждать их голосовать за какую-либо конкретную партию или кандидата.

**ВРЕМЯ КАК РЕСУРС.** Время также является одним из важных ресурсов эффективной избирательной кампании. Всем участникам предвыборной гонки должен предоставляться одинаковый период времени на проведение кампании. Длительность кампании должна быть достаточной для того, чтобы соперники могли эффективно организовать работу и донести суть своей политики до избирателей.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- нечеткие или двусмысленные правила финансирования кампании, либо отсутствие таковых;
- несвоевременное получение государственных средств, выделенных на финансирование кампании;
- слишком низкие нормы сбора средств и затрат на избирательную кампанию, что препятствует эффективному ее проведению;
- непрозрачность процесса финансирования кампании или расходования средств на нее;
- злоупотребления общественными ресурсами или несправедливое распределение общественных средств;
- слияние государственных и партийных органов;
- предвзятое применение нормативных положений о финансировании кампании.

## 7.6 Средства массовой информации

### *а. Условия деятельности средств массовой информации*

**СВОБОДА СМИ.** Свободные и независимые средства массовой информации составляют один из важнейших элементов подлинного и демократического избирательного процесса. Следует, чтобы власти, включая владельцев СМИ, обеспечили журналистам право свободно собирать и передавать информацию без неправомерного вмешательства, запугивания редакций и журналистов или препятствования их деятельности. Цензура должна быть запрещена, и должна быть гарантирована независимость редакционной политики СМИ.

**ДОСТУП К СМИ.** Обязательства ОБСЕ предусматривают беспрепятственный доступ к средствам массовой информации для всех политических групп и лиц, желающих участвовать в избирательном процессе. Отношение к кандидатам должно основываться на принципе недискриминации. Одновременно СМИ в целом несут ответственность за предоставление достаточной и разнообразной информации, позволяющей избирателям сделать хорошо осознанный выбор на избирательном участке.

**ПЛЮРАЛИЗМ.** О существовании плюралистического сообщества средств массовой информации обычно свидетельствует широкое разнообразие национальных и региональных СМИ (вещательных и печатных). Помимо этого, многообразие на рынке СМИ дает избирателям в период выборов возможность ознакомиться с целым спектром политических взглядов и программ. Однако концентрация СМИ в руках одних и тех же владельцев может сузить диапазон различных точек зрения, доступных избирателям.

Распространение новых источников информации и социальных сетей в Интернете значительно расширило объем информации, доступный избирателям в период предвыборных кампаний. Эти новые СМИ могут оказать существенное влияние на избирательный процесс, и наблюдателям следует провести оценку всех государственных нормативно-правовых актов, касающиеся электронных СМИ, а также все попытки помешать свободному общению граждан и получению ими информации в Интернете.

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СМИ.** Принадлежащие государству и общественные СМИ несут особую ответственность за предоставление сбалансированной и беспристрастной информации о выборах, кандидатах и партиях во всех связанных с выборами материалах, включая новостные. Все противоборствующие точки зрения должны получать справедливое и равное освещение. Рекомендуется, чтобы общественные СМИ, как минимум, предоставляли кандидатам и партиям бесплатный эфир или бесплатное место на своих страницах. Лица, занимающие посты, за которые идет борьба на данных выборах, могут привлекать к себе внимание СМИ в связи с их официальными обязанностями, однако этим не следует злоупотреблять для предоставления им нечестных преимуществ в предвыборной борьбе; не следует путать государственные дела с мероприятиями предвыборной кампании.

**ЧАСТНЫЕ СМИ.** В соответствии с нормативно-правовыми актами и законами конкретной страны, на частные СМИ не всегда распространяется то же требование о соблюдении нейтралитета и сбалансированного подхода, что и на общественные средства массо-

вой информации. Например, вполне естественно, что газета той или иной политической партии служит площадкой для выражения партийных взглядов, а частная газета в своей редакционной политике поддерживает какого-то определенного кандидата. При этом частные электронные СМИ нередко подлежат более жесткому контролю со стороны государства, чем печатные издания, поскольку они используют выделенные им ограниченные общественные ресурсы (радиоволны и частоты). Поэтому важно, чтобы вся нормативная база средств массовой информации, в рамках законодательного регулирования или в рамках саморегулирования отрасли, обеспечивала сбалансированное освещение частными вещательными СМИ тех сил, которые соперничают на выборах.

МНВ проводит мониторинг как частных, так и общественных СМИ в целях оценки их воздействия на данную избирательную кампанию, а также чтобы проверить, получают ли избиратели из всех этих источников достаточную, сбалансированную и беспристрастную информацию, которая позволит им сделать осознанный выбор. Особое внимание уделяется новостным передачам и политическим ток-шоу, которые транслируются в прайм-тайм.

#### *б. Законодательная база деятельности средств массовой информации*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ.** Поведение СМИ во время избирательной кампании может регулироваться положениями специального законодательства о СМИ или избирательным законодательством. Специальное законодательство о СМИ может предусматривать обоснованное регулирование деятельности СМИ – например, ограничение на публикацию результатов опросов общественного мнения в течение последней недели перед выборами; объявление дня, предшествующего дню голосования, «днем тишины», когда запрещается всякая предвыборная агитация; запрет на публикацию результатов опросов граждан на выходе с избирательных участков до момента закрытия избирательных участков. Законодательство может также требовать от общественных СМИ предоставления бесплатного эфирного времени всем участникам предвыборной гонки, а также равного к ним отношения – т.е. обеспечения равного доступа к СМИ и сбалансированного в них освещения. Помимо этого, законодательство может запрещать платную политическую рекламу во время избирательной кампании или, как вариант, требовать предоставления всем соперничающим сторонам равных условий и тарифов на платную рекламу.

Может быть использован сбалансированный подход к регулированию сектора СМИ в ходе избирательной кампании — без излишне жестких или обременительных требований, без препятствования средствам массовой информации в осуществлении их функций по предоставлению избирателям достаточной и разноплановой информации, которая даст им возможность сделать осознанный выбор. Оказавшись в условиях чрезмерно жестких ограничений, журналисты могут прибегать к самоцензуре во избежание притеснений или санкций со стороны властей. Это ограничит объем информации, доступной избирателям, а также сделает ее однобокой.

**ОРГАНЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СМИ.** Соблюдение нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность СМИ, обычно контролируется специальными органами по надзору за СМИ, которые действуют на постоянной основе или создаются на время

проведения выборов. В некоторых странах надзор за действиями СМИ поручается избирательным органам. Необходимо, чтобы органы, регулирующие деятельность СМИ, имели сбалансированный состав и действовали беспристрастно и независимо, с соблюдением принципа прозрачности. Такие органы должны иметь в своем распоряжении средства правоприменения, позволяющие добиться выполнения установленных правил при помощи ряда обоснованных и соразмерных санкций.

В некоторых странах органы, регулирующие деятельность СМИ, могут также принимать жалобы на поведение средств массовой информации в ходе выборов. В других странах такие жалобы следует направлять в органы, рассматривающие все жалобы, связанные с выборами. Необходимо обеспечить оперативное рассмотрение всех жалоб на поведение СМИ в ходе избирательной кампании, а также своевременное применение средств правовой защиты.

### **в. Мониторинг СМИ**

Для оценки освещения избирательной кампании в средствах массовой информации БДИПЧ использует специальную методику, в основе которой лежит не только качественный, но и количественный анализ<sup>38</sup>. Мониторинг основных вещательных и печатных СМИ с подсчетом объема эфирного времени и места в печатных изданиях, посвященного каждому участнику предвыборной гонки, проводит специальная группа во главе с экспертом по средствам массовой информации. Данная группа также оценивает, в каком свете каждая конкретная публикация в СМИ представляет участника выборов – в положительном, отрицательном или нейтральном. Такой анализ позволяет оценить объем доступа, предоставляемого каждым средством массовой информации кандидатам и партиям, а также общий тон материалов о них.

В своем анализе эксперт по средствам массовой информации также учитывает ряд дополнительных качественных аспектов освещения избирательной кампании. Например, он выясняет, были ли предвыборные события, не получившие освещения в прессе; не показывают ли одних участников предвыборной гонки в прайм-тайм чаще, чем других; не происходило ли искажения звука или изображения во время выступлений отдельных кандидатов, а также нет ли каких других признаков необъективного отношения к кандидатам со стороны СМИ. Он также оценивает степень соблюдения средствами массовой информации положений нормативно-правовых документов по таким вопросам, как предоставление бесплатного эфирного времени и «время тишины» накануне дня выборов.

МНВ также оценивает, предусматривает ли законодательство о средствах массовой информации свободу СМИ во время предвыборной кампании, насколько последовательно эта свобода гарантируется, выполняют ли органы надзора за СМИ свои обязанности, обеспечивается ли справедливое и эффективное рассмотрение жалоб и последующее применение санкций к виновным.

38 «Руководство по мониторингу средств массовой информации в ходе миссий по наблюдению за выборами» (готовится БДИПЧ к публикации).

## Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ➔ неодинаковое отношение к партиям или кандидатам со стороны общественных СМИ;
- ➔ отсутствие достаточной, сбалансированной и объективной информации о кандидатах, партиях и избирательной кампании, на основе которой избиратели могли бы сделать осознанный выбор;
- ➔ закрытие электронных или печатных средств массовой информации;
- ➔ запугивание, притеснения или задержания журналистов;
- ➔ самоцензура средств массовой информации;
- ➔ вмешательство в работу сети доставки печатных СМИ;
- ➔ дискриминационная практика в отношении размещения платной рекламы;
- ➔ предоставление бесплатного эфирного времени не в прайм-тайм;
- ➔ диффамация или искажение выступлений кандидатов;
- ➔ неэффективная работа органов, регулирующих деятельность СМИ, – принятие ими надлежащих мер по исправлению нарушений.

### 7.7 Участие женщин в выборах

Все государства-участники ОБСЕ признают, что равенство между мужчинами и женщинами принадлежит к основным принципам демократического общества. Они обязались поддерживать равные возможности в целях достижения полноправного участия женщин во всех аспектах общественно-политической жизни. Избирательный процесс может соответствовать обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам лишь в том случае, если он предусматривает возможность полного и равноправного участия женщин<sup>39</sup>.

БДИПЧ включает гендерные аспекты во все свои мероприятия по наблюдению за выборами и обращает внимание на то, как избирательные процессы влияют на женщин и на мужчин. Гендерные вопросы сказываются на всех аспектах выборов. Поэтому все связанные с выборами мероприятия БДИПЧ учитывают то, как политические, правовые и социальные структуры оказывают влияние на женщин и на мужчин в ходе избирательного процесса. Эксперты должны отслеживать участие женщин в выборах как в роли избирателей, так и в роли кандидатов и избранных представителей. Необходимо оценить роль женщин на руководящих постах в правительстве, в государственных учреждениях и в избирательных органах, а также проследить, как существующая законодательная база и органы массовой информации влияют на женщин, особенно на женщин-кандидатов.

39 Более подробную информацию об интеграции гендерных аспектов в мероприятия БДИПЧ, связанные с выборами и с наблюдением за участием женщин в выборах, можно найти в издании «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах» (Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2005). URL: [http://www.osce.org/publications/odihr/2004/07/13585\\_124\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2004/07/13585_124_ru.pdf).



## Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ➔ отсутствие женщин в государственных институтах и в избирательных органах;
- ➔ положения законодательства, которые лишают женщин избирательных прав или ставят их в невыгодное положение;
- ➔ дискриминация женщин, закрепленная в правовой системе;
- ➔ влияние избирательной системы на участие женщин в выборах, в том числе в качестве кандидатов;
- ➔ влияние позитивной дискриминации или положений о квотировании (там, где они применяются) на участие женщин;
- ➔ непропорционально низкое число женщин в реестре избирателей по сравнению с долей женщин в составе населения страны в целом;
- ➔ препятствия, недостатки или культурные традиции, которые, влияя на процесс регистрации избирателей, ставят женщин в невыгодное положение;
- ➔ система отбора кандидатов для партийных списков, которая ставит в невыгодное положение женщин-кандидатов;
- ➔ включение женщин-кандидатов в партийные списки на такие позиции, которые вряд ли позволят им пройти в парламент;
- ➔ препятствия на пути предвыборных кампаний женщин-кандидатов;
- ➔ дискриминационное или несправедливое отношение средств массовой информации к женщинам-кандидатам;
- ➔ воспроизводство негативных стереотипов, касающихся женщин, общественными и политическими деятелями или институтами, в том числе кандидатами, участвующими в выборах, и средствами массовой информации;
- ➔ «семейное голосование»;
- ➔ заметно низкий уровень активности женщин-избирателей в день выборов.

### 7.8 Участие в выборах лиц из числа национальных меньшинств

Признавая важность данного вопроса для демократических выборов, БДИПЧ включило оценку участия национальных меньшинств в свою общую методику наблюдения за выборами<sup>40</sup>. Каждая МНВ должна собрать некоторый объем количественных данных по участию национальных меньшинств и включить эти данные в свои отчеты. Это может стать полезной основой для изучения положительных и отрицательных тенденций – особенно в вопросе о том, насколько представлены лица из числа национальных меньшинств среди кандидатов, сотрудников избирательных органов и избирателей.

Наблюдатели должны оценить, предлагаются ли избирателям и кандидатам из числа национальных меньшинств информация и просвещение по вопросам выборов. Необходимо тщательно отслеживать ход избирательной кампании и изучать все возможные проблемы, связанные с представительством национальных меньшинств. Наблюдатели также должны определить, предоставляются ли кандидатам и партиям от националь-

40 Более подробную информацию можно найти в издании БДИПЧ «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе», URL: [http://www.osce.org/publications/odihr/2001/01/12347\\_129\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2001/01/12347_129_ru.pdf). В настоящее время к публикации готовится дополненное руководство БДИПЧ по наблюдению за участием в выборах лиц из числа национальных меньшинств.

ных меньшинств равные со всеми возможности для участия в выборах и проведения предвыборной кампании. Следует также рассмотреть вопрос о возможном влиянии существующей избирательной системы на показатели участия в выборах групп национальных меньшинств. В ходе такого анализа следует оценить формулу, по которой число поданных голосов трансформируется в число полученных мест в выборном органе и проверить, как особенности данной системы влияют на получение мест кандидатами и партиями от национальных меньшинств. Следует также проанализировать возможное влияние установленных границ избирательных округов на представительство национальных меньшинств во вновь избранном органе.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ избирательная система, ставящая группы национальных меньшинств в невыгодное положение;
- ➔ дискриминация при установлении границ избирательных округов;
- ➔ трудности при регистрации кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам;
- ➔ препятствия на пути регистрации избирателей, принадлежащих к национальному меньшинству;
- ➔ препятствия на пути свободного проведения избирательной кампании;
- ➔ использование языка ненависти в ходе избирательной кампании;
- ➔ отсутствие у кандидатов от национальных меньшинств доступа к средствам массовой информации;
- ➔ недостаточное просвещение избирателей;
- ➔ отсутствие представителей национальных меньшинств в составе избирательных комиссий;
- ➔ отсутствие кандидатов от национальных меньшинств в списках политических партий;
- ➔ отсутствие мер по просвещению избирателей и предвыборных материалов на языках национальных меньшинств.

## **7.9 Электронное голосование**

Некоторые государства-участники ОБСЕ внедрили новые технологии, автоматизирующие процессы голосования и подсчета голосов. Применяется целый ряд электронных технологий, в том числе электронное оборудование для прямой записи информации в базу данных (DRE), сканеры бюллетеней для голосования, Интернет и сети мобильной телефонной связи.

Новые избирательные технологии, использующие электронное оборудование, предлагают немалые потенциальные выгоды. К ним относится возможность повысить участие избирателей в голосовании; возможность организации голосования в удаленных местах (например, для избирателей, находящихся за рубежом); упрощение процедуры подсчета голосов; ускорение обнародования итогов выборов; улучшение доступа к голосованию для избирателей-инвалидов или для лиц, говорящих на языках меньшинств.

Вместе с тем, такие технологии ставят вопрос об обеспечении прозрачности и подотчетности избирательного процесса и о соблюдении тайны голосования; они могут изменить представления о степени защищенности процесса голосования и тем самым отрицательно сказаться на уровне доверия избирателей к выборам. Поэтому важно оценить результаты внедрения системы электронного голосования данным государством-участником, а также определить, как это сказывается на возможности вести наблюдение за процессом голосования.

Применение электронных технологий должно соответствовать принципам, закрепленным в обязательствах ОБСЕ и в других международных стандартах в области демократических выборов, и должно обеспечивать те же гарантии прозрачности и подотчетности выборов, а также доверия к ним со стороны населения, что и традиционные методы голосования<sup>41</sup>. Опыт стран, которые ввели у себя электронное голосование, показывает, что важное значение с точки зрения соблюдения указанных принципов и повышения доверия общества к новым избирательным технологиям имеют следующие меры:

- i. прозрачные процедуры сертификации оборудования для электронного голосования и предоставления отчетности о результатах сертификации;
- ii. разрешение проводить комплексное независимое тестирование оборудования для электронного голосования силами квалифицированных граждан, научных учреждений или групп гражданского общества;
- iii. нормативно-правовые документы, предупреждающие возможный конфликт интересов у поставщиков оборудования для электронного голосования;
- iv. возможности для создания подтвержденной избирателем постоянной бумажной учетной записи, которая поддается проверке вручную, а также четкие правила, определяющие, когда надлежит проводить такие проверки;
- v. возможности для проведения обязательного, статистически корректного ручного пересчета бумажных бюллетеней с целью обнаружения возможных несоответствий;
- vi четкое разделение сфер ответственности между поставщиками оборудования, органами сертификации оборудования и избирательными органами в целях обеспечения полной подотчетности и эффективного реагирования в случае возможного отказа оборудования.

Наблюдатели БДИПЧ не проводят сертификацию систем электронного голосования. Однако они должны иметь доступ к процессу сертификации и независимой внутренней проверки оборудования для электронного голосования, в том числе к отчетам органов сертификации и проверяющих лиц. МНВ должна также обращать внимание на критерии, применяемые избирательными органами при выборе систем электронного голосования, а также на способ внедрения этих систем. Необходимо изучить законодательную базу, систему просвещения избирателей и результаты пробного использования оборудования. Наблюдатели также должны иметь возможность ознакомиться с тем, как

41 «Руководство по наблюдению за технологиями электронного голосования» (готовится БДИПЧ к публикации).

работают системы электронного голосования, – в том числе, с процессом обработки результатов голосования.

Использование технологий электронного голосования в неконтролируемой среде (например, голосование через Интернет) несет с собой дополнительные проблемы, связанные с обеспечением защиты и тайны процесса голосования, а также возможности наблюдения за этим процессом. Несмотря на то, что в таких случаях МНВ может вести наблюдение за некоторыми аспектами данного процесса, она вряд ли сможет эффективно наблюдать за процессом голосования в целом, а также может не суметь прийти к заключению относительно его честности.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ отсутствие надлежащей законодательной базы;
- ➔ системы электронного голосования, не предусматривающие возможности для проверки избирателем его голоса в бумажном формате или иного способа проверки итогов голосования вручную;
- ➔ отсутствие доступа к исходному коду программы;
- ➔ недоверие к оборудованию для электронного голосования со стороны населения;
- ➔ недостаточная подготовка должностных лиц, отвечающих за проведение выборов;
- ➔ отсутствие информации для избирателей;
- ➔ непрозрачность процесса сертификации;
- ➔ отсутствие разделения сфер ответственности между поставщиками оборудования, органами сертификации и избирательными органами;
- ➔ отсутствие четких рекомендаций или правил на случай отказа оборудования.

# 8.



ОБСЕ/УДРР/ГУННАРСДОТТИР

## Наблюдение в день выборов

Наблюдение за мероприятиями в день выборов – коллективная обязанность, возложенная на наблюдателей из основной группы МНВ, ДН и КН, включая наблюдателей от парламентов. Однако основной силой миссии в наблюдении за событиями на избирательных участках в день голосования и в избирательных органах промежуточного уровня, а также в оценке этих событий, являются КН. В день выборов КН работают по всей стране, осуществляя наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и сведением результатов.

Результаты наблюдения в день выборов могут существенно различаться. Это зависит от таких факторов, как район наблюдения и конкретные обстоятельства, в которых оказывается группа наблюдателей на конкретном избирательном участке. Одни наблюдатели могут столкнуться с существенными проблемами, другие – не обнаружат никаких проблем вообще. Методика БДИПЧ по наблюдению за выборами предусматривает учет данных, полученных от каждой группы наблюдателей и, таким образом, позволяет получить общую картину событий в день выборов. При посещении каждого избирательного участка группа КН заполняет анкету, в которую заносит подробную информацию об открытии голосования, о ходе голосования и о процессе подсчета голосов. Эта информация дает МНВ общую характеристику событий на избирательных участках по всей стране и позволяет делать выводы на основе коллективных наблюдений.

Таким образом, применяемая БДИПЧ методика наблюдений в день выборов отслеживает как качественные, так и количественные параметры. Анкеты, заполненные на

участках для голосования, составляют основу для статистического анализа главных процедур дня выборов в масштабе всей страны. Несмотря на то, что существуют стандартные бланки анкет, содержащие список контрольных вопросов по избирательному участку, содержание анкет может иногда немного отличаться в зависимости от процедур голосования, применяемых в данной стране (см. образец анкеты в приложении II). Анкеты дают возможность обратить должное внимание на все важные аспекты процесса голосования в день выборов, представить отчет о наблюдениях за ними, а также точно выявить основные тенденции. Эксперт МНВ по вопросам статистики должен подготовить количественный анализ результатов наблюдения.

Помимо заполнения анкет КН поручено предоставить свои комментарии о достойных упоминания фактах, замеченных в ходе наблюдения, и о собственных впечатлениях. Это делается на специальных бланках для комментариев, а также в устной форме во время совещаний по подведению итогов. Наблюдателей просят подготовить отдельные письменные отчеты по конкретным происшествиям или результатам наблюдений. Тщательно подготовленный комментарий КН может оказаться особенно важным в случаях, когда необходимо установить, имели ли место конкретные виды нарушений в день выборов, а также для выявления общих тенденций в стране или в отдельных регионах. Чрезвычайно важно, чтобы КН излагали факты конкретно и точно, а также указывали в своих анкетах и отчетах источник информации – т.е., видели ли они отмеченные нарушения собственными глазами или слышали о них от других людей (например, от представителей политических партий, сотрудников избирательного участка или внутренних наблюдателей).

От наблюдателей требуется высочайший уровень личной осматрительности и профессионализма в течение всего времени выполнения ими своих обязанностей по наблюдению за выборами. Им следует помнить, что их пригласили наблюдать за событиями на выборах в принимающей стране и что, делая это, они представляют не себя и не собственную страну, а межправительственную организацию. Поэтому их поведение может сказаться на репутации ОБСЕ. Наблюдатели должны называть свое имя, носить карточку удостоверения и по требованию предъявлять документ об аккредитации.

Хотя наблюдателям следует воздерживаться от советов или указаний сотрудникам избирательных органов, они могут привлечь их внимание к проблемам или нарушениям и затем посмотреть, будут ли те их устранять, и каким образом. Наблюдателям следует записывать все замеченные ненадлежащие действия или нарушения, когда те случаются. В конечном итоге, анкеты наблюдателей и их отчеты на совещаниях по подведению итогов вскроют масштабы и степень тяжести этих проблем и определяют, были ли обнаруженные недостатки единичными или систематическими.

## **8.1 Развертывание групп наблюдателей**

Основная группа МНВ и ДН совместно разрабатывают план развертывания групп КН с таким расчетом, чтобы обеспечить широкий охват территории страны в день выборов и избежать дублирования работы наблюдателей. Одним из факторов эффективности наблюдения за выборами является неожиданность визитов на избирательные участки, поэтому планы развертывания наблюдателей предварительно не разглашаются.

Следует, чтобы план развертывания наблюдателей охватывал как городские, так и сельские районы и предусматривал посещение отдельными наблюдателями региональных избирательных комиссий. План развертывания должен также учитывать случаи особых видов голосования – такие, как голосование в казармах воинских частей, тюрьмах, больницах или голосование с использованием переносной урны.

Наблюдатели должны работать группами по два человека. Разнообразие опыта членов такой группы, состоящей из граждан разных государств-участников ОБСЕ, помогает обеспечить более широкое и сбалансированное наблюдение за происходящим на избирательных участках. Следует, чтобы каждая такая группа заполняла лишь одну анкету по каждому избирательному участку; для этого необходимо, чтобы члены группы предварительно пришли к согласию относительно результатов своих наблюдений и представили совместный отчет о своих выводах и оценках. Такой порядок действий обеспечивает дополнительную проверку точности выводов данной группы наблюдателей.

В зависимости от географических условий и обстановки на избирательных участках, одна группа КН может в течение дня посетить до десяти избирательных участков. Каждой группе КН назначается конкретный район наблюдения, и уже сами наблюдатели решают, какие избирательные участки и в каком порядке они посетят в данном районе. Им может не хватить времени, чтобы посетить все намеченные участки в течение дня, однако на каждом посещенном участке они должны оставаться 30-60 минут, а иногда и дольше, если это поможет им лучше понять происходящие события. Они могут решить, что необходимо вернуться на какой-либо участок еще раз, – особенно они считают, что там имеют место проблемы, заслуживающие пристального внимания. В таких случаях группа должна заполнять отдельную анкету на каждое посещение. Наблюдателям следует помнить, что наблюдение за выборами – это не гонка за посещением как можно большего числа избирательных участков, и что иногда бывает полезнее посетить меньшее число участков, оставаясь на каждом из них в течение более длительного времени.

Важно, чтобы КН придерживались плана развертывания и всех указаний, полученных от членов основной группы миссии или от своих ДН относительно того, когда и как им надлежит сдать свои анкеты и прибыть на совещание по подведению итогов. Если они не сумеют оставаться в пределах назначенного им района наблюдения или будут посещать избирательные участки, не указанные в их списке, это может привести к дублированию работы других групп наблюдателей и нарушит сбалансированную схему, предусмотренную планом развертывания в масштабах страны. Если наблюдатели не успеют сдать отчеты в соответствии с установленным графиком, их анкеты могут быть получены слишком поздно и не будут учтены при подготовке общего предварительного заключения миссии.

## **8.2 Наблюдение за событиями на избирательном участке**

Главная цель наблюдения за выборами на уровне избирательных участков – оценить, проходит ли голосование, подсчет голосов и обработка результатов голосования с соблюдением требований и порядка голосования и в соответствии с внутренними нормативно-правовыми документами о выборах, с обязательствами ОБСЕ и с други-

ми международными стандартами. Наблюдателям должны понимать, что причиной некоторых ошибок, допускаемых сотрудниками избирательных органов, могут быть неопытность или недостаток подготовки, а не умышленное желание нарушить правила. Наблюдатели должны скорее стремиться выявить модели поведения, чем зафиксировать отдельные события. С другой стороны, намеренные и систематические отклонения от надлежащего порядка действий могут привести к деформации всего процесса голосования, и анализ всей совокупности отчетов КН легко раскроет такие систематические нарушения.

Если наблюдатели обнаружат отклонения от надлежащего порядка действий, они должны проверить, принимают ли сотрудники избирательного участка меры по устранению этих нарушений и каковы эти меры, а затем включить эту информацию в свой отчет. В случае серьезных нарушений – таких, как вброс бюллетеней в урны для голосования или подделка протоколов голосования избирательными органами любого уровня, – наблюдателям следует незамедлительно сообщить об этом ДН, ответственным за наблюдение в их зоне развертывания.

В случае применения насилия или возникновения серьезной угрозы насилия КН следует немедленно покинуть данный район. Им нельзя подвергать опасности себя, своего переводчика или водителя. О таких инцидентах также следует немедленно сообщать своим ДН, которые в свою очередь обязаны сообщить об этом в штаб-квартиру МНВ.

Обычно наблюдатели прибывают на свой первый избирательный участок не позднее, чем за час до того, как он откроется для избирателей, – с тем, чтобы иметь возможность наблюдать процедуру открытия. При открытии участка следует учитывать следующие важные моменты: вовремя ли открылся участок, знакома ли комиссия данного избирательного участка с надлежащим порядком действий, проходит ли начало голосования успешно и в соответствии с правилами. Важно отметить, пусты ли урны для голосования до начала процесса голосования, надлежащим ли образом они опечатаны, а также получил ли данный избирательный участок незаполненные бланки бюллетеней и другие необходимые материалы и может ли он за них отчитаться. Наблюдателей также просят дать общую оценку открытия избирательного участка. КН получают специальную форму для записи своих наблюдений и комментариев по поводу процедуры открытия избирательного участка.

#### *а. Наблюдения снаружи избирательного участка и при входе в участок*

КН следует наблюдать за общей обстановкой снаружи и вокруг избирательного участка. Важными являются следующие моменты:

- Имеются ли какие-нибудь признаки предвыборных материалов или предвыборной агитации в помещении избирательного участка или в непосредственной близости от него?
- Окружают ли избирательный участок толпы людей? Если это избиратели, ожидающие своей очереди проголосовать, то соблюдают ли они порядок? Если эта толпа – не избиратели, то можно ли понять, кто они?
- Имеются ли какие-нибудь признаки запугивания или напряженности/беспорядков?



- › Предлагают ли избирателям какое-либо поощрение за то, что они проголосуют определенным образом?
- › Присутствуют ли сотрудники полиции, и если присутствуют, то ведут ли они себя надлежащим образом?
- › Трудно ли добраться до данного избирательного участка? Может ли лицо с ограниченными возможностями попасть в помещение участка без посторонней помощи?

При входе в помещение избирательного участка наблюдатели должны определить, не ощущается ли там какое-либо необычное напряжение или волнение – связанное с их приходом или с какими-либо иными причинами. Эти первые несколько минут могут оказаться чрезвычайно важными для получения мгновенного и реалистического впечатления о ситуации на данном избирательном участке. Вместе с тем, для более детальной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому наблюдателям следует оставаться на участке столько, сколько им нужно для получения самого точного впечатления. Наблюдателям необходимо внимательно следить за происходящим вокруг; они не должны отвлекаться от наблюдений, торопясь заполнить свою анкету.

#### *б. Вопросы для сотрудников избирательного участка*

Войдя в помещение избирательного участка, КН должны прежде всего представиться его руководителю в качестве аккредитованных наблюдателей и кратко объяснить цель своего визита. Если данное должностное лицо будет возражать против их присутствия или их деятельности, они должны спокойно объяснить, что они приглашены правительством страны и официально аккредитованы для наблюдения на выборах. Вместе с тем, им не следует спорить со старшим должностным лицом избирательного участка и следует подчиниться его указаниям. Если эти указания сделают выполнение обязанностей КН невозможным, наблюдателям следует подробно описать данную ситуацию на специальном бланке отчета и как можно скорее сообщить о данном случае соответствующему ДН.

По возможности наблюдателям следует поговорить с несколькими сотрудниками избирательного участка, особенно если те представляют разные политические партии. КН полезно задать сотрудникам ряд вопросов, многие из которых указаны в анкете наблюдателя. Дополнительные вопросы, которых в анкете может и не быть, дадут КН возможность получить более четкое представление о процедуре выборов. Сотрудникам избирательного участка можно задать следующие вопросы:

- › По какому принципу осуществлялся подбор сотрудников избирательного участка? Являются ли они представителями политических партий?
- › Все ли назначенные члены избирательной комиссии участка присутствуют сейчас на участке?
- › Как распределяются обязанности между членами избирательной комиссии участка в целях обеспечения эффективного и надежного оформления избирателей?
- › Прошли ли сотрудники избирательного участка формальную подготовку?
- › Когда были получены бюллетени и другие материалы, необходимые для голосования, и как обеспечивалась их защита до дня голосования?

- › Сколько бюллетеней изначально поступило на данный избирательный участок?
- › Достаточно ли имеющееся количество бюллетеней и других материалов, необходимых для выборов?
- › Каково общее число избирателей в списке избирателей данного участка и сколько избирателей проголосовало на момент посещения наблюдателями данного участка?
- › Существуют ли дополнительные списки, в которые можно вносить избирателей в день голосования? Если да, то сколько фамилий было внесено в дополнительный список избирателей? Не является ли это число слишком большим?
- › Было ли отказано каким-либо избирателям в голосовании ввиду отсутствия их фамилий в списке на данном избирательном участке? Как решалась проблема, когда у некоторых избирателей не было при себе надлежащего удостоверения личности?
- › Имели ли место какие-либо беспорядки, нарушения или жалобы, и какие меры принимались по этому поводу?
- › Какие меры принимаются по поводу жалоб или для разрешения проблем, указанных в жалобах?

Наблюдателям следует попытаться оценить степень подготовки сотрудников избирательного участка и знание ими порядка голосования. Они должны оценить, насколько свободно сотрудники рассказывают о своих обязанностях. Важнее же всего определить, беспристрастно ли сотрудники относятся к выполнению своих обязанностей.

#### *в. Наблюдение за ходом голосования на избирательном участке*

Помимо бесед с сотрудниками избирательного участка, КН следует внимательно наблюдать за выполнением всех процедур голосования. Они должны руководствоваться выданной им анкетой наблюдателя, в которую входят вопросы, наиболее соответствующие данным выборам. Вместе с тем, КН должны самостоятельно вынести суждение о том, имеют ли место нарушения с точки зрения вопросов или процедур, не упомянутых в анкете. Такие проблемы следует зафиксировать на специальном бланке отчета. Внимания наблюдателя требуют следующие вопросы и процедуры:

- › Была ли урна для голосования пустой в момент начала голосования?
- › Опечатаны ли урны для голосования надлежащим образом?
- › Подходит ли планировка избирательного участка для задач голосования? Для обеспечения тайны голосования?
- › Позволяет ли помещение участка самостоятельно голосовать лицам с ограниченными возможностями?
- › Предоставляется ли надлежащая помощь тем избирателям, которые в ней нуждаются?
- › Расположены ли урны для голосования в поле зрения сотрудников избирательного участка и наблюдателей?
- › Выполняются ли все требуемые процедуры голосования эффективно и надлежащим образом?
- › Как устанавливается личность избирателя? Предъявляют ли избиратели соответствующие документы?
- › Как фиксируется участие избирателя в голосовании – например, путем вычеркивания его фамилии в списке избирателей, путем проставления подписи в

- списке избирателей или путем проставления штампа в удостоверении личности? Используются ли несмываемые чернила?
- › Отказывают ли в участии в голосовании тем избирателям, фамилий которых нет в списке избирателей?
  - › Проставляется ли на бюллетенях официальный штамп, изготовленный специально для данного избирательного участка, и/или подпись сотрудника (сотрудников) избирательного участка?
  - › Имеются ли признаки неудовлетворительной организации работы участка – такие, как слишком длинные очереди или чрезмерные задержки?
  - › Имеются ли на участке материалы предвыборной агитации или признаки агитационной деятельности?
  - › Имеют ли место попытки уговорить людей голосовать определенным образом; оказывается ли какое-либо давление на избирателей? Имеются ли признаки запугивания избирателей?
  - › Присутствуют ли на избирательном участке сотрудники полиции, служб безопасности, правительства или местных органов власти?
  - › Присутствуют ли на избирательном участке другие лица, не выполняющие никаких явных официальных функций?
  - › Вмешиваются ли в процесс голосования какие-либо лица, не имеющие соответствующих полномочий?
  - › Создается ли впечатление, что избиратели понимают процесс голосования, или значительному числу избирателей требуется помощь? Просты ли бюллетени для голосования и легко ли ими пользоваться?
  - › Не делают ли одни избиратели попыток проголосовать от имени других избирателей («голосование по доверенности»)? Если такие попытки делаются, принимают ли сотрудники избирательного участка какие-либо меры?
  - › Если избирателям нужно расписаться в списке избирателей, не обнаруживаются ли в этом списке одинаковые подписи (одинаковый почерк, несколько похожих подписей подряд и т.д.)?
  - › Не выдается ли избирателям большее число бюллетеней, чем положено? Нет ли каких-либо иных признаков многократного голосования?
  - › Нет ли свидетельств или признаков вброса бюллетеней в урну для голосования (бюллетени, помещенные в урну пачками, или количество бюллетеней в урне, явно превышающее число подписей в списке избирателей)?
  - › Разрешается ли избирателям заходить в кабинки голосования группами («групповое голосование»)?
  - › Голосует ли кто-либо из избирателей за пределами кабинки для голосования («открытое голосование»)?

## *2. Другие контакты на избирательном участке*

Помимо записи результатов собственных наблюдений и бесед с сотрудниками избирательного участка КН следует попытаться поговорить с внутренними наблюдателями. Среди них могут быть наблюдатели от политических партий, представители кандидатов и члены организаций гражданского общества. В соответствии с принципами Копенга-

генского документа ОБСЕ 1990 года, на избирательные участки должны допускаться внутренние наблюдатели – как партийные, так и независимые.

КН должны обращать внимание на то, присутствуют ли на избирательном участке внутренние наблюдатели, не накладываются ли какие-либо ограничения на проведение ими наблюдения и не чинятся ли им какие-либо препятствия. Везде, где есть такая возможность, КН следует побеседовать с представителями всех категорий внутренних избирателей, находящихся на участке. Их комментарии могут дать дополнительную информацию об условиях голосования на данном участке и о работе сотрудников избирательных органов.

Несмотря на то, что международные наблюдатели могут получить важную информацию от представителей сетей внутренних наблюдателей, важно помнить, что миссии БДИПЧ действуют абсолютно независимо от действий внутренних наблюдателей. В беседах КН должны ясно сообщать о том, что они не уполномочены исправлять нарушения или отклонения от надлежащего порядка действий, и что их задача состоит лишь в том, чтобы докладывать об обнаружении таких проблем в свой штаб. КН следует сообщать лицам, ставшим свидетелями нарушений или отклонений от надлежащего порядка действий, что они вправе подавать жалобы по существующим в данной стране официальным каналам. Сами же КН не должны оказывать избирателям или участникам выборной гонки какой-либо помощи в составлении жалоб.

КН следует также попробовать завязать беседу с некоторыми избирателями с тем, чтобы выяснить степень понимания ими избирательного процесса и степень их доверия к нему. Однако КН ни в коем случае не должны спрашивать избирателей, за кого те проголосовали. Они не должны расспрашивать избирателей внутри помещения для голосования или на подходе к избирательному участку, так как это может быть неверно истолковано. Возможные вопросы к избирателям могут быть следующими:

- Считают ли избиратели, что существующий порядок работы избирательного участка обеспечивает тайну голосования (этот вопрос задается в тех случаях, когда КН кажется, что имеет место нарушение принципа тайного голосования)?
- Хорошо ли избиратели информированы о тех, из кого им предстоит выбирать, и знакомы ли они с порядком голосования?
- Не приводит ли избирателей в замешательство большое число разных бюллетеней для голосования или новый порядок голосования (если таковой был введен)?
- Если какому-либо избирателю не разрешили проголосовать на данном избирательном участке, был ли такой отказ обоснованным?

В ходе всех бесед наблюдателям следует помнить, что некоторые люди, преследуя свои цели и интересы, могут попытаться манипулировать информацией, которой они поделились с КН. Поэтому, оценивая полученную информацию, КН следует полагаться на собственные суждения. При составлении отчета КН всегда следует отделять информацию, основанную на собственных наблюдениях, от информации, полученной от других лиц. Если КН сообщают в своем отчете информацию, полученную от других людей, они должны попытаться объяснить, в какой степени они доверяют этой информации и на каком основании.

#### **д. Заполнение анкет наблюдателя**

При заполнении своих анкет наблюдателям следует быть особенно внимательными. Нельзя забывать указывать в анкете группу наблюдателей и номер избирательного участка. Наблюдателям следует убедиться, что анкета заполнена точно и в полном объеме, с тем чтобы их наблюдения были надлежащим образом отражены в общей оценке хода голосования, которая будет подготовлена МНВ. Наблюдатели должны заполнять анкеты, строго следуя указаниям членов основной группы миссии. При этом, во избежание разночтений, содержание анкеты должны проверить оба наблюдателя из данной группы КН. Дополнительные письменные комментарии наблюдателям следует предоставлять лишь в случае необходимости или по специальной просьбе, и эти комментарии должны быть краткими и разборчиво написанными.

Обычно в нижней части анкеты наблюдателей просят поставить общую оценку работе данного избирательного участка по четырехбалльной шкале («отлично», «хорошо», «неудовлетворительно» и «крайне неудовлетворительно»). Цель этого вопроса – дать общую оценку работы участка в день голосования. Помимо этого, эксперт по вопросам статистики использует данную информацию, чтобы проверить, согласуется ли оценка с тем, что указано в других разделах заполненной анкеты. Например, если данная группа КН зафиксировала вброс бюллетеней, эксперт по вопросам статистики может проверить, как этот факт отразился на общей оценке.

### **8.3 Особый порядок голосования**

Во многих странах предусмотрены специальные меры для того, чтобы упростить порядок голосования или сделать его доступным для лиц, которые по каким-либо причинам не могут явиться на избирательный участок. Особый порядок голосования может включать использование переносной урны для голосования, которую доставляют на дом больным или престарелым гражданам; голосование в больницах и тюрьмах; досрочное голосование (до дня выборов); голосование по почте; голосование по открепительным талонам; голосование в посольствах, а также специальные меры для проведения голосования в вооруженных силах.

Особый порядок голосования имеет то преимущество, что обеспечивает право голоса тем избирателям, которые в противном случае не смогли бы проголосовать вообще. Вместе с тем, особое голосование представляется менее надежным с той точки зрения, что его трудно контролировать без принятия специальных мер, а это открывает дорогу возможному злоупотреблению. Обеспечение тайны голосования также становится более затруднительным. Таким образом, при оценке преимуществ особого порядка голосования необходимо учитывать возможность обеспечения надлежащего контроля и защиты этой процедуры, соблюдение принципа прозрачности, а также последствия применения особого голосования с точки зрения доверия общества к избирательному процессу в целом.

КН могут получить указания осуществлять наблюдение за теми или иными формами особого голосования в рамках своих функций. Если это произойдет, им следует поп-

робовать оценить, в какой степени данный вид голосования отвечает критериям подотчетности, защищенности и прозрачности.

**ГОЛОСОВАНИЕ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ.** Несмотря на то, что в обычных обстоятельствах военнослужащие должны иметь возможность голосовать вместе с гражданским населением (это позволяет защитить их право на тайну голосования), иногда им приходится голосовать в казармах или на военных базах. В таком случае, если получены соответствующие полномочия, некоторым из КН следует провести наблюдение за голосованием в вооруженных силах, так как рядовой состав может быть особенно уязвимым с точки зрения возможного запугивания. Например, им могут приказывать голосовать в присутствии их офицеров, а в некоторых случаях офицеры могут даже приказывать своим солдатам, за кого голосовать.

**ГОЛОСОВАНИЕ В БОЛЬНИЦАХ, ДОМАХ ПРЕСТАРЕЛЫХ И МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ.** Если специальные пункты для голосования оборудуются в больницах, домах престарелых и тюрьмах (или в иных местах лишения свободы), то наблюдателей следует направлять и на такие специальные избирательные участки. В ряде стран лица, осужденные за тяжкие преступления, лишаются права голоса, однако те, кто еще находится в местах предварительного заключения, право голоса сохраняют. Пациенты больниц, престарелые граждане и заключенные – это сегмент электората, который тоже может быть особенно уязвимым с точки зрения возможного запугивания.

**ПЕРЕНОСНЫЕ УРНЫ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ.** Во многих странах переносные урны для голосования доставляются по требованию избирателям преклонного возраста, больным или лицам, которые не могут добраться до избирательного участка по каким-либо иным причинам. Обычно обход избирательного округа с переносной урной для голосования совершают сотрудники избирательного участка в количестве не менее двух человек. В идеальном случае они должны быть представителями разных политических сил (в соответствующих ситуациях). Применить все положенные для избирательного участка меры контроля в отношении переносной урны невозможно. Помимо этого, избиратели, пользующиеся переносной урной, могут не иметь того уединения, которое обеспечено избирателю в кабинке для голосования. Некоторые из КН должны взяться за сопровождение переносных урн во время обходов избирательных участков, чтобы провести оценку этого процесса. Им следует проверить, не содержит ли список избирателей, заказавших переносную урну, слишком большое количество фамилий, а также имели ли избиратели, голосующие с помощью переносной урны, возможность проголосовать с соблюдением тайны голосования.

**ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПОЧТЕ.** В целом, КН не всегда имеют шанс отследить процесс досрочного голосования или голосования по почте. Однако там, где эти процедуры разрешены, наблюдателям полезно проверить, как обеспечивается защита бюллетеней, присланных по почте и заполненных в рамках досрочного голосования, в период до дня голосования. Им также следует присутствовать при вскрытии и подсчете таких бюллетеней, чтобы получить общее впечатление об этом процессе. В случае досрочного голосования также важно, чтобы наблюдатели проверили, как в протоколе результатов голосования по данному избирательному участку учитываются данные о

ежедневной явке избирателей и какие меры защиты предусмотрены для обеспечения целостности урн для голосования.

**ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТКРЕПИТЕЛЬНОМУ ТАЛОНУ** – это процедура, которая позволяет избирателям голосовать не по месту своей регистрации. Обычно избиратели получают открепительный талон на избирательном участке по месту регистрации. Такой талон дает им право проголосовать в день выборов на другом избирательном участке. Голосование по открепительным талонам может значительно повысить доступ граждан к процессу голосования. Вместе с тем, необходимо принять меры защиты, чтобы сократить возможности для злоупотреблений с открепительными талонами и предотвратить многократное голосование при помощи таких талонов. Наблюдателям следует выяснить, каким критериям (если таковые предусмотрены) необходимо отвечать для того, чтобы получить право голосовать по открепительному талону; где избиратель может голосовать по открепительному талону (в пределах своего избирательного округа или на более обширной территории); каким образом избирательный участок определяет соответствие избирателей критериям, дающим право на такой вид голосования.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➔ проявления насилия или беспорядки;
- ➔ запугивание избирателей;
- ➔ неразбериха на избирательных участках или неудовлетворительная организация их работы;
- ➔ присутствие на избирательных участках лиц, не имеющих каких-либо полномочий;
- ➔ вмешательство неуполномоченных лиц в процесс голосования;
- ➔ ненадлежащие действия полиции и/или сотрудников сил безопасности – например, ведение записей или передача по телефону данных о явке или результатах голосования;
- ➔ ведение предвыборной агитации во время «дня тишины»;
- ➔ наличие предвыборных материалов в помещении избирательного участка;
- ➔ открытие избирательных участков с опозданием;
- ➔ несоблюдение сотрудниками избирательного участка надлежащего порядка действий;
- ➔ неправомерный отказ избирателям в голосовании на данном участке;
- ➔ непринятие мер по установлению личности избирателей;
- ➔ ненадлежащее качество кабинок и ширм для голосования или плохое освещение, что не обеспечивает соблюдения принципа тайного голосования;
- ➔ неточности в списках избирателей;
- ➔ групповое (семейное) голосование;
- ➔ голосование по доверенности (кроме предусмотренных законом случаев);
- ➔ многократное голосование;
- ➔ вброс бюллетеней в урны для голосования;
- ➔ неопечатанные или ненадлежащим образом опечатанные урны для голосования;

➔ присутствие бюллетеней с заранее проставленными пометками;
➔ отсутствие контроля за использованием переносных урн для голосования;
➔ отсутствие необходимых материалов для голосования;
➔ чрезмерные задержки в процессе голосования;
➔ ненадлежащие действия со стороны представителей политических партий или отдельных кандидатов;
➔ вмешательство в работу избирательных комиссий или наблюдателей.

#### 8.4 Деятельность основной группы миссии

Для того, чтобы иметь возможность оказывать поддержку КН, а также получать и обрабатывать их отчеты на протяжении всего дня выборов и последующей ночи, основная группа миссии должна быть хорошо организована и эффективна в своей работе. Должен существовать график, обеспечивающий дежурство достаточного числа необходимых сотрудников в течение всего дня и всей ночи и своевременную обработку информации с целью подготовки заявления миссии о предварительных выводах и заключениях. При этом необходимо иметь в виду следующее:

- Группа статистики должна иметь в наличии достаточное количество сотрудников и оборудования с тем, чтобы своевременно обрабатывать все анкеты КН (предварительные статистические отчеты составляются на регулярной основе).
- Члены основной группы миссии должны прочитать все комментарии в анкетах КН и составить обзор тенденций и наиболее характерных фактов.
- Координатор ДН или другой участник основной группы, отвечающий за осуществление связи с ДН, должен находиться на своем посту в течение всего дня выборов и последующей ночи. Координатор ДН через регулярные промежутки времени должен готовить краткие итоговые отчеты с описанием основных тенденций и всех проблем, о которых сообщают ДН.
- Группа мониторинга средств массовой информации должна работать в течение всего дня выборов и последующей ночи; ее задача – обеспечить, чтобы МНВ была в курсе всех основных событий и тенденций, о которых сообщают СМИ. Группа должна быть готова сообщать обо всех выводах по определенному расписанию.
- Эксперт по вопросам выборов должен работать в ночь после выборов столько, сколько необходимо для отслеживания результатов работы центральной избирательной комиссии, и должен сообщать обо всех новых событиях.
- Оператор телефонной связи и секретарь приемной миссии должны постоянно находиться на рабочем месте; необходимо, чтобы они были обучены правилам приема запросов, информации и жалоб.
- Дежурный сотрудник должен вести учет всех жалоб, поступивших в МНВ с момента открытия избирательных участков и, как минимум, до обнародования предварительного заявления миссии, а, возможно, и дольше.
- Автомобиль, водитель и переводчик в течение всего дня выборов и последующей ночи должны быть готовы к сопровождению основной группы миссии, выезжающей для изучения или разрешения любых неотложных ситуаций, которые могут возникнуть.



- › Специалист по вопросам безопасности и его группа должны круглосуточно поддерживать работу пункта по обеспечению мер безопасности в течение всего периода пребывания в стране КН, включая ночь после выборов. Они должны быть готовы быстро и эффективно отреагировать на любую чрезвычайную ситуацию, которая может возникнуть.



# 9.



ОБСЕРВАЦІЯ АДАМУС

## Наблюдение за подсчетом голосов и подведением итогов голосования

Подсчет голосов – важный этап избирательного процесса, который следует внимательно отслеживать и наблюдать. По окончании голосования всем КН необходимо приступить к наблюдению за подсчетом голосов с самого начала этого процесса. Исключения составляют КН, получившие другие задания, – например, наблюдение за процессом обработки результатов. Обычно подсчет голосов производится на избирательных участках<sup>42</sup>, поэтому КН следует выбрать какой-нибудь из назначенных им участков, на который они придут для наблюдения за процедурой закрытия голосования, а затем останутся до завершения подсчета голосов. В принципе, избирательный участок для наблюдения за подсчетом голосов выбирается произвольно. КН надлежит заполнить специальные бланки с конкретными вопросами о процессе закрытия избирательного участка и подсчета голосов.

Наблюдение за подсчетом голосов позволяет оценить, насколько честно и точно он проводится и, следовательно, отражает ли он волю избирателей. Как показывает опыт, фальсификация выборов чаще происходит на этапе подсчета голосов и обработки результатов, чем в процессе самого голосования. Таким образом, в ходе подсчета голосов и обработки результатов КН надлежит проявлять особую бдительность.

<sup>42</sup> В большинстве стран подсчет голосов проводится непосредственно на избирательном участке. Если же бюллетени перевозят в центральный пункт подсчета голосов, это создает дополнительные проблемы с точки зрения наблюдения и контроля. В ходе транспортировки в центр подсчета голосов все урны с бюллетенями должна сопровождать группа наблюдателей, которая оценивает порядок обеспечения защиты урн и предупреждения подтасовок в процессе перевозки бюллетеней.

В целом, должен существовать детально отработанный стандартный порядок закрытия избирательного участка и подсчета голосов. Подсчет голосов обычно начинается с печатывания отверстия урны для бюллетеней сразу же после закрытия голосования; урна должна оставаться опечатанной все время, пока сотрудники избирательного участка заполняют бланки учета всех бюллетеней и других материалов для голосования. Такие материалы следует печатывать отдельно. Нередко перед тем, как открыть урну для голосования, все неиспользованные бюллетени приводят в негодность. После этого урну открывают и в установленном порядке производят подсчет голосов. Сотрудники избирательного участка проверяют, соответствует ли число бюллетеней, находящихся в урне, числу подписей в списке избирателей. Конкретную информацию о процедуре подсчета голосов КН получают в ходе инструктивного совещания перед развертыванием на местах.

Если данный избирательный участок использовал переносную урну для голосования, подсчет голосов следует начинать лишь после раздельного подсчета всех бюллетеней, находящихся в переносной и в стационарной урне. Когда все бюллетени сосчитаны, бюллетени из переносной урны смешиваются с остальными поданными бюллетенями, и лишь после этого можно приступить к подсчету голосов. Указанные меры предосторожности необходимы для соблюдения тайны голосования в отношении бюллетеней, опущенных в переносную урну.

Следует, чтобы результаты голосования обнародовались на уровне избирательных участков. Например, хорошей практикой является вывешивание данных снаружи каждого избирательного участка. Повышению прозрачности и честности избирательного процесса способствует практика, когда избирательный участок предоставляет официальные копии своих протокола подсчета голосов представителям всех партий и кандидатов. Следует, чтобы внутренние и международные наблюдатели также могли получать копии результатов подсчета голосов на избирательных участках, а КН следует подать заявку на получение копии заполненного протокола с результатами голосования. Если такая возможность будет предоставлена, то официальный протокол или копию результатов голосования нужно незамедлительно отправить основной группе миссии вместе с заполненной анкетой по наблюдению за процедурой подсчета голосов. Если получить официальный протокол результатов данного избирательного участка невозможно, КН, тем не менее, следует аккуратно переписать полную информацию о результатах голосования на том участке, где они наблюдали за подсчетом голосов. Ни при каких обстоятельствах КН не должны подписывать протоколы, даже если закон позволяет наблюдателям делать это.

### **9.1 Вопросы, на которые следует обратить внимание при подсчете голосов**

Во время подсчета голосов КН нужно наблюдать за выполнением процедур, вопросы о которых, скорее всего, будут включены в анкеты наблюдателя, которые КН должны заполнить:

- › Кто участвует в подсчете голосов – только сотрудники избирательного участка или также другие лица, не имеющие на это полномочий?

- › Создается ли впечатление, что сотрудникам избирательного участка известен надлежащий порядок действий, и они его придерживаются?
- › Производится ли подсчет голосов организованно и с соблюдением мер предосторожности?
- › Производится ли подсчет голосов с соблюдением принципа прозрачности и с обеспечением надлежащих условий для внутренних наблюдателей? Имеют ли наблюдатели возможность ясно видеть все аспекты подсчета голосов, в том числе пометки на бюллетенях?
- › Совпадает ли число избирателей, зарегистрированных в качестве проголосовавших, с числом опущенных бюллетеней?
- › Что происходит с неиспользованными бюллетенями – их опечатывают, гасят или уничтожают после пересчета?
- › Производится ли подсчет голосов с соблюдением принципа, согласно которому бюллетень считается действительным, если выбор данного избирателя ясен?
- › Насколько обоснованно и последовательно бюллетени признаются недействительными? Отделяются ли недействительные бюллетени от остальных надлежащим образом и сохраняются ли они для последующей проверки?
- › Не кажется ли количество недействительных бюллетеней слишком большим?
- › Нет ли на бюллетенях каких-либо необычных отметок, намеренно нарушающих тайну голосования?
- › Правильно ли группируются бюллетени с голосами, поданными за каждую партию или за каждого кандидата, и проводится ли их подсчет по отдельности?
- › Пришли ли сотрудники избирательного участка к согласию относительно данного порядка подсчета голосов и результатов подсчета? Если нет, какие действия были предприняты для разрешения данного спора?
- › Если имели место какие-либо споры или жалобы, были ли они разрешены удовлетворительным образом?
- › Правильно ли оформляются окончательные официальные протоколы подсчета голосов и подписываются ли они всеми уполномоченными лицами?
- › Имеют ли представители партий/кандидатов или внутренние наблюдатели возможность получить официальные копии протокола по данному избирательному участку?
- › Вывешиваются ли результаты подсчета голосов на данном избирательном участке для всеобщего обозрения?
- › Имеют ли место ненадлежащие действия со стороны полиции и/или сотрудников служб безопасности – такие, как ведение записей и передача цифр или результатов по телефону?

## Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ↻ вброс бюллетеней в урну для голосования;
- ↻ добавление бюллетеней с проставленными отметками после вскрытия урны;
- ↻ попытки сделать бюллетени недействительными;
- ↻ неудовлетворительная организация подсчета голосов;
- ↻ несоответствия, выявленные при сверке данных, – например, количество бюллетеней, найденных в урне для голосования, превышает число подписей в списке избирателей;
- ↻ множество одинаковых подписей в списке избирателей;
- ↻ участие в подсчете голосов неуполномоченных лиц – таких, как сотрудники органов местного самоуправления, сотрудники служб безопасности в форменной или гражданской одежде или иные неустановленные лица;
- ↻ в подсчете голосов участвует недостаточное количество сотрудников и их руководителей;
- ↻ недопущение сотрудников избирательного участка или наблюдателей;
- ↻ перебои в снабжении электроэнергией, которые мешают или препятствуют подсчету голосов;
- ↻ наблюдателям отведено место, которое находится на таком расстоянии от бюллетеней, что с него невозможно разглядеть ни пометок на бюллетенях, ни того, как их сортируют;
- ↻ произвольный или непоследовательный подход к признанию опущенных бюллетеней недействительными;
- ↻ фальсификации при подсчете голосов или при составлении отчетности;
- ↻ ненадежное хранение неиспользованных бюллетеней;
- ↻ протокол результатов данного избирательного участка не оформляется окончательно на данном участке;
- ↻ протокол заполняется не ручкой, а карандашом;
- ↻ отсутствие обнародования официальных результатов на данном избирательном участке;
- ↻ отказ предоставить официальные копии результатов подсчета голосов представителям кандидатов или наблюдателям.

### 9.2 Сведение результатов голосования

Наконец, необходимо проверить, насколько честно и точно сведены вместе результаты голосования, представленные в отчетах избирательных участков. Результаты подсчета голосов на данном участке для голосования обычно передаются избирательной комиссии более высокого уровня, которая производит обработку результатов голосования в масштабе всего округа, а затем передает их выше, на национальный или региональный уровень. Процесс сведения результатов – еще один важный этап избирательного процесса, подлежащий наблюдению. КН нередко поручают сопровождать официальные результаты и другие материалы голосования в ходе их перевозки с избирательного участка в центр обработки результатов и затем проследить, чтобы результаты «их» учас-

тка были надлежащим образом включены в сводную таблицу результатов. КН должны отслеживать, осуществляется ли перевозка бюллетеней и других материалов голосования непосредственно к месту доставки, обеспечивается ли при этом безопасность и прозрачность всей процедуры (т.е., разрешено ли КН и другим наблюдателям сопровождать результаты голосования во время их перевозки).

Иногда специальным группам КН поручается наблюдение за работой центров обработки результатов голосования. Цель состоит в том, чтобы наблюдатели могли провести мониторинг сведения результатов на каждом уровне этого процесса, а также проследить движение результатов, полученных на отдельных избирательных участках, вплоть до национального уровня. Так осуществляется своеобразная выборочная проверка того, насколько правильно организован процесс сведения результатов голосования. Для достижения этой цели МНВ может организовать свою работу посменно или использовать специальные группы наблюдателей. Если КН назначаются в состав специальных групп по наблюдению за сведением результатов, они получают специальные инструкции по методике наблюдения.

Избирательные органы нередко передают предварительные результаты по компьютерным сетям. МНВ следует ознакомиться с соответствующими техническими процедурами и оценить степень прозрачности такого процесса обработки результатов, а также, поддается ли он проверке со стороны наблюдателей. Кроме того, в подобных случаях наблюдателям необходимо отслеживать этот процесс и, по возможности, получить копию распечатки результатов, отправленных по компьютерной сети, с подписью и печатью соответствующего органа.

Следует, чтобы процесс сведения результатов поддавался проверке и был прозрачным на всех уровнях избирательных органов. В интересах прозрачности и в целях укрепления доверия к избирательному процессу, итоги каждого уровня сведения результатов следует обнародовать немедленно на каждой стадии этого процесса. Рекомендуется также, чтобы подробные результаты обработки голосов с каждого отдельного избирательного участка публиковались в Интернете с тем, чтобы участники предвыборной гонки и наблюдатели могли убедиться, что результаты протоколов, собранных ими на избирательных участках, были честно и точно включены в отчет.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- несоблюдение надлежащих мер предосторожности при перевозке избирательных материалов в центр обработки результатов голосования;
- неоправданные задержки передачи материалов в центр обработки результатов голосования;
- передача результатов через помещения органов местной администрации вместо непосредственной доставки в центр обработки результатов голосования;
- не соответствующие требованиям помещения, создающие тесноту и беспорядок при сведении результатов голосования;

- ➔ отсутствие доступа к помещению, из которого результаты голосования передаются в электронном формате;
- ➔ фальсификация или подмена протоколов с результатами голосования;
- ➔ несоблюдение принципа прозрачности или нарушение надлежащей процедуры в центрах по обработке результатов голосования.



# 10.



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО ЮРИЕМ ГРИПАСОМ

## Составление отчетов, совещания по подведению итогов и заявления

### 10.1 Отчеты КН

КН сообщают о результатах своего наблюдения в течение всего дня выборов и последующей ночи, заполняя анкеты по каждому избирательному участку, на котором они вели наблюдение. Такие анкеты должны быть сданы в установленные пункты сбора отчетности или отправлены по факсу в штаб МНВ – в зависимости от конкретных указаний, полученных КН от членов основной группы миссии и от ДН. Важно, чтобы КН придерживались предписанного им графика: их отчеты должны успеть вовремя обработать, а затем включить содержащиеся в них оценки в заявление миссии о предварительных выводах и заключениях.

Помимо заполнения анкет, КН следует незамедлительно докладывать своим ДН о любой значительной проблеме или серьезном нарушении, имевшем место в день голосования. Это могут быть случаи насилия, вброса бюллетеней в урны для голосования или иные попытки подтасовки результатов выборов, а также отказ допустить наблюдателей на участок для голосования. ДН должны немедленно передать такую информацию членам основной группы миссии. Кроме того, подобные инциденты следует зафиксировать в письменной форме на специально предназначенном для этой цели бланке.

## 10.2 Совещания с КН по подведению итогов

Присутствие КН на совещании по подведению итогов обязательно. Такие совещания обычно организуются каждой группой ДН для их региона. В связи с тем, что на сбор информации для заявления о предварительных выводах и заключениях отводится очень мало времени, совещания по подведению итогов проводятся, скорее всего, ранним утром следующего после выборов дня. Несмотря на то, что КН до поздней ночи наблюдали за процессом подсчета голосов и обработки результатов, совещание по подведению итогов – важное мероприятие, которое дает возможность всем наблюдателям собраться вместе, обменяться выводами по данному избирательному процессу и сравнить эти выводы между собой. Данная информация войдет в заключение МНВ о степени соответствия данных выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, а также положениям национального законодательства. Совещания по подведению итогов закрыты и для прессы, и для общественности. В дополнение к подведению итогов по регионам, основная группа миссии обычно созывает совещание для подведения итогов в масштабе страны сразу же после возвращения всех наблюдателей из районов развертывания. В связи с ограниченным запасом времени это итоговое совещание обычно проводится уже после представления предварительного заявления миссии на пресс-конференции по результатам наблюдения за выборами. Тем не менее, вся информация, представленная на итоговом совещании, будет использована для подготовки итогового отчета миссии.

По ходу итогового совещания КН просят заполнить бланк, на котором им нужно оценить свой опыт работы в составе МНВ. Эту информацию БДИПЧ использует для совершенствования работы МНВ в будущем. Обычно КН покидают принимающую страну на следующий день.

## 10.3 Количественный и качественный анализ заполненных КН анкет наблюдателя

В основе оценки процесса голосования, подсчета голосов и сведения результатов, проводимой МНВ, лежит количественный и качественный анализ анкет КН, заполненных в день голосования. В течение дня выборов и последующей ночи группа группа статистики во главе с экспертом по вопросам статистики вводит в базу данных информацию из тысяч анкет наблюдателей, заполненных КН на избирательных участках по всей стране<sup>43</sup>. Эти данные используются для полного анализа хода выборов в день голосования как на национальном, так и на региональном уровнях. Ранним утром после дня выборов эксперт по вопросам статистики представляет свой обзор, составленный на основе этой информации. В то же время члены основной группы миссии проводят качественный анализ комментариев наблюдателей в поисках дополнительной информации о событиях дня выборов (в том числе о существенных нарушениях). Достоверность выводов о дне голосования зависит от того, насколько внимательно, точно и полно группы КН составили свои отчеты, а также от своевременности предоставления этих отчетов группе статистики.

<sup>43</sup> В настоящее время БДИПЧ отработывает применение технологии оптического распознавания для обработки таких анкет. Это даст возможность ускорить обработку анкет в ночь после выборов и, будем надеяться, поможет в долгосрочной перспективе сократить издержки, а также затраты рабочего времени КН. Первую пробную проверку этой системы провела МНВ на выборах в Грузии в мае 2010 года.

Для того, чтобы свести полученные данные воедино в надежном и удобном для работы формате, эксперт по вопросам статистики составляет программу ввода данных на базе Excel или Access. Введенные данные подвергаются изучению с использованием уже готовой программы углубленного статистического анализа – такой, как SPSS (Statistical Package for the Social Sciences – Статистический пакет для социальных наук). Эти программы позволяют эксперту по вопросам статистики провести перекрестную проверку данных на предмет возможных ошибок (например, возникших в результате неверного понимания наблюдателем того или иного вопроса) и выявить отношения между различными характеристиками; проверить, относятся ли те или иные нарушения к единичным случаям или отражают какую-то тенденцию в региональном или национальном масштабе; составить перекрестные ссылки на ответы в целях выявления связей между различными переменными. Сопоставление ответов на различные вопросы может помочь установить связи между определенными видами отклонений от правил или выявить определенный тип избирательных участков, для которых характерны те или иные нарушения. Можно также использовать методы регрессионного и ковариационного анализа и с их помощью связать отдельные нарушения с общей оценкой наблюдателями хода событий на избирательном участке, выявив, какие проблемы проявились настолько остро, что наблюдатель был вынужден поставить оценку «неудовлетворительно» или «крайне неудовлетворительно».

Наблюдатели большинства МНВ заполняют достаточное число анкет по процессу голосования, позволяющее получить надежные количественные данные относительно наблюдаемых проблем и нарушений. Поскольку развертывание наблюдателей осуществляется по произвольной схеме по всей стране, их выводы можно считать репрезентативными для данной страны. Это позволяет МНВ с уверенностью судить о голосовании по всей стране с точки зрения статистики.

Отчеты об открытии избирательных участков, процедуре подсчета голосов и сведения результатов не так многочисленны, поскольку наблюдатели могут отследить данный процесс лишь на одном из своих избирательных участков. В этой связи каждая группа наблюдателей заполняет единственный отчет об этих компонентах избирательного процесса. Соответственно, и объем статистических данных, которые можно получить по этим аспектам выборов, более ограничен. В результате цифры, полученные на основе таких анкет наблюдателя, позволяют обнаружить общие тенденции на территории всей страны, а также выявить конкретные случаи нарушений. Помимо этого, такие анкеты наблюдателя содержат важную качественную информацию о соблюдении избирательных процедур и о конкретных видах нарушений. По этой причине данный анализ опирается в большей степени на качественную, чем на количественную информацию.

Хотя статистические данные можно использовать для того, чтобы подчеркнуть те или иные моменты в предварительных выводах и заключениях МНВ, обычно их используют как средство выявления тенденций. В итоговом отчете статистика может использоваться для иллюстрации выводов по конкретным аспектам процесса голосования, подсчета голосов и сведения результатов. При подготовке отчетов члены основной группы миссии подробно консультируются с экспертом по вопросам статистики с тем, чтобы избежать ошибок в применении статистических данных.

#### 10.4 Заявление о предварительных выводах и заключениях

Обычно МНВ делает официальное заявление о своих предварительных выводах и заключениях в ходе пресс-конференции, которая проводится во второй половине следующего после выборов дня. Это заявление основано на результатах работы МНВ в целом, включая данные как долгосрочного, так и краткосрочного наблюдения. Данный подход отражает тот факт, что в действительности любые выборы есть долговременный процесс, а не однодневное мероприятие. В соответствующих ситуациях предварительное заявление готовится совместно с наблюдателями от парламентов. В таком случае его представляют на совместной пресс-конференции (см. раздел 13 о партнерах БДИПЧ).

Предварительное заявление – это краткое изложение основных выводов и заключений по законодательной базе выборов, работе избирательных органов, предвыборной кампании, средствам массовой информации, участию женщин и национальных меньшинств, работе внутренних наблюдателей и разрешению споров, связанных с выборами, а также по процессам голосования, подсчета голосов и обработки результатов в день выборов. Заявление содержит предварительную оценку степени соблюдения обязательств ОБСЕ и других международных стандартов демократических выборов в ходе данных выборов, а также степени выполнения внутреннего избирательного законодательства и нормативно-правовых документов, касающихся выборов. Хотя предварительное заявление должно подкреплять свои выводы фактами, оно не должно быть слишком затянутым или подробным, поскольку адресовано широкой аудитории.

Заявление называется предварительным, потому что оно делается до полного завершения избирательного процесса, а в некоторых случаях – даже до того, как будут закончены окончательный подсчет голосов и сведение результатов. Практически всегда это заявление делается до официального объявления окончательных результатов выборов, а также до принятия решений по всем жалобам и апелляциям, поданным до дня выборов и после него. По этой причине в предварительном заявлении ясно указывается, что МНВ продолжает мониторинг еще не завершившегося избирательного процесса.

Рекомендации обычно включаются в итоговый отчет БДИПЧ. Однако в случаях, когда предстоит второй раунд выборов, или в иных особых обстоятельствах, включение рекомендаций в предварительное заявление может способствовать повышению качества оставшихся этапов избирательного процесса.

# 11.



ОБЩЕСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ

## Наблюдение в период после выборов

Как указывалось ранее, в связи с тем, что сами выборы составляют часть более длительного избирательного цикла, мандат БДИПЧ предусматривает наблюдение за выборами до дня голосования, во время голосования и в последующий период. В зависимости от конкретных обстоятельств, большинство избирательных процедур может фактически завершиться уже на следующий день после голосования, или может еще оставаться ряд проблем, требующих внимания. Таким образом, решение о методах наблюдения за развитием событий после выборов в значительной степени зависит от конкретных обстоятельств и условий. На этом последнем этапе наблюдения участникам МНВ нельзя ослаблять внимания и бдительности, так как события после дня выборов могут решающим образом сказаться на чистоте избирательного процесса в целом.

Обычно ДН остаются в стране еще в течение недели после дня выборов, а члены основной группы миссии – в течение двух недель. Все это время и ДН, и основной группе необходимо тщательно отслеживать процессы, происходящие после выборов. Однако если окажется, что важные компоненты избирательного процесса завершатся лишь после даты запланированного отъезда или что некоторые спорные вопросы еще требуют разрешения, тогда МНВ следует принять меры, чтобы как минимум некоторые члены основной группы и/или ДН могли остаться в стране и продолжить наблюдение в период после выборов. При этом задачи такой группы наблюдения должны быть очень четко определены.

Все результаты анализа последних этапов избирательного процесса должны быть включены в итоговый отчет МНВ. Вместе с тем, если возникнет необходимость предоставить самую последнюю информацию о процессах, происходящих в период после выборов, МНВ может издать промежуточные отчеты о них.

Кроме того, многие страны проводят выборы в два этапа: если ни один из кандидатов не набрал требуемого по закону количества голосов, то через одну или две недели (или больше) после первого тура выборов проводится второй. В таких ситуациях МНВ должна заранее подготовить планы действий на случай непредвиденных обстоятельств и решить, будет ли она проводить наблюдение за вероятным вторым туром голосования, и если да, то какими методами.

### 11.1 Объявление результатов

МНВ БДИПЧ не уполномочена признавать или не признавать результаты выборов действительными или подтверждать эти результаты. В связи с тем, что миссия БДИПЧ стоит вне партий, она никогда не комментирует политические аспекты того или иного результата выборов. Результаты выборов интересуют МНВ лишь в той степени, в какой отчетность о них отвечает критериям точности, честности и своевременности.

Предварительное заявление МНВ практически всегда делается до того, как станут известны окончательные результаты выборов, а иногда даже до того, как станут известны предварительные результаты голосования. Тем не менее, объявление окончательных результатов – несомненно, важный этап любого избирательного процесса, и МНВ следует, по возможности, обеспечить его наблюдение. Вместе с тем, если объявление окончательных результатов ожидается не ранее, чем через длительный промежуток времени после выборов, у МНВ может не быть возможности оставаться в стране. В таком случае следует предусмотреть меры для наблюдения за этим процессом заочно.

#### Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:

- ➔ неоправданное затягивание объявления результатов;
- ➔ неравномерный или недостаточный контроль за сведением окончательных результатов;
- ➔ отказ в допуске наблюдателей к этому процессу;
- ➔ отказ в допуске других уполномоченных лиц;
- ➔ отсутствие публикации подробных результатов выборов на уровне избирательного округа и избирательного участка;
- ➔ несоответствие между результатами, зафиксированными в день выборов, и окончательными результатами на любом уровне избирательной системы.

### 11.2 Процесс приема и рассмотрения жалоб и апелляций после дня выборов

Жалобы и апелляции составляют важный компонент избирательного процесса и могут возникать в отношении любого его аспекта. Как правило, законодательство устанавливает крайний срок после дня голосования для подачи жалоб, связанных с выборами.

Особо серьезного внимания требуют жалобы в отношении результатов выборов. В некоторых странах в случае признания обоснованности таких жалоб и в случае, если оспариваемые результаты могут повлиять на окончательный итог выборов, ответственные судебные или административные органы имеют право потребовать проведения повторных выборов на соответствующих избирательных участках или в соответствующих избирательных округах. Также может быть издано распоряжение о пересчете голосов, поданных на отдельных избирательных участках или в отдельных избирательных округах.

Если к моменту запланированного отъезда МНВ в стране еще не приняты решения в отношении каких-либо важных жалоб или апелляций, миссии следует решить, насколько целесообразно или возможно оставить в стране своего эксперта по правовым вопросам или других наблюдателей с целью отслеживания судебных заседаний или иных процессов рассмотрения жалоб, связанных с данными выборами. МНВ следует принять решение относительно важности рассматриваемых апелляций, о том, насколько надежным и заслуживающим доверия был процесс рассмотрения апелляций до сих пор, а также о том, может ли присутствие наблюдателей оказать положительное действие на проведение данного процесса. Например, если предстоящий пересчет голосов может повлиять на общий исход выборов или если конституционный суд рассматривает в настоящий момент какое-либо важное дело, МНВ следует попытаться принять соответствующие меры, чтобы оставить своих сотрудников в стране для наблюдения за такими процессами.

### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- слишком сложные или нечетко прописанные процедуры, из которых может быть неясно, в какой орган следует обращаться с протестом;
- отказ судебных или административных органов в принятии на рассмотрение жалоб или несвоевременное принятие ими решений по жалобам;
- необоснованно короткие сроки подачи и рассмотрения жалоб, в связи с чем трудно своевременно подать жалобу или принять решение по ней;
- случаи признания жалоб неприемлемыми или отказ в принятии жалоб к рассмотрению по техническим причинам;
- затягивание процесса принятия решений до такой степени, что истец тем самым лишается доступа к эффективным средствам правовой защиты;
- отказ избирательных комиссий проводить пересчет голосов;
- судебное производство, которое не дает гарантий надлежащего отправления правосудия;
- отсутствие исполнения судебных решений.

### **11.3 Обстановка после выборов**

Период непосредственно после выборов может иметь особое значение для политических партий и кандидатов, а также для общества в целом, поскольку в это время становятся ясными результаты выборов и их последствия. Миссии следует принять

меры для проверки всех сообщений о нарушениях прав человека в связи с выборами – о случаях притеснений, запугивания или применение насилия уже после выборов, а также об арестах и задержаниях. Если политические партии или иные заинтересованные силы организуют протесты или демонстрации в дни после выборов, МНВ должна организовать мониторинг таких событий, не забывая при этом выпустить инструкции, которые гарантировали бы безопасность сотрудников, а также непредвзятость позиции миссии.

#### 11.4 Вступление результатов выборов в силу

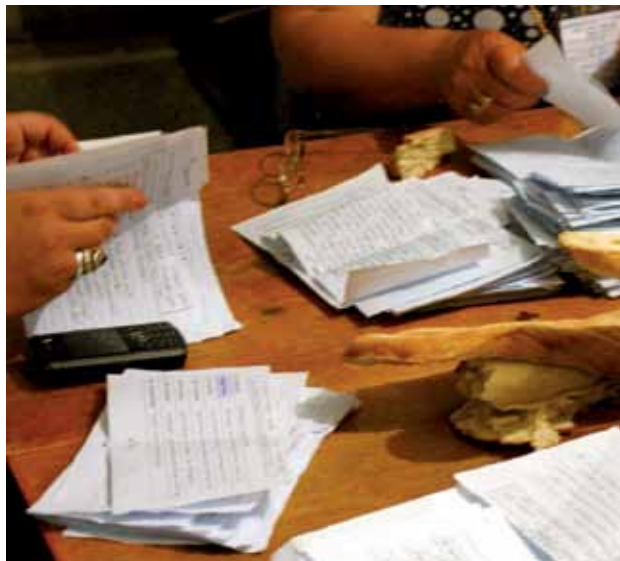
Заключительным этапом любых выборов является вступление в должность избранного лица (лиц). Согласно обязательствам ОБСЕ, кандидаты, набравшие необходимое количество голосов, должны надлежащим образом вступить в соответствующую должность и оставаться в ней до истечения установленного срока. Однако в большинстве стран предусмотрен определенный переходный период между днем выборов и вступлением избранных кандидатов в новую должность. В этой связи миссии нецелесообразно оставаться в стране до полного завершения избирательного процесса. Тем не менее, БДИПЧ продолжает отслеживать и этот завершающий этап избирательного процесса. Если на этом этапе возникают какие-либо проблемы, они должны быть отражены в итоговом отчете по данным выборам.

#### **Возможные проблемы, на которые следует обращать внимание:**

- ➡ лишение избранных кандидатов права вступить в должность;
- ➡ отступления от принятого порядка при выборе лиц из партийного списка, которые должны занять полученные партией места, или недоразумения в этой связи;
- ➡ замена политическими партиями выигравших выборы кандидатов до или после вступления их в должность;
- ➡ возможность досрочного прекращения мандатов избранных должностных лиц.



# 12.



## Завершение работы миссии

Закрытие МНВ БДИПЧ предусматривает выполнение ряда технических и организационных мероприятий. В последнюю неделю своего пребывания в стране ДН ведут наблюдение за оставшимися этапами процесса, идущего после выборов. Одновременно им следует запланировать прощальные встречи с должностными лицами регионального уровня и с другими ключевыми субъектами в регионах с тем, чтобы иметь возможность поблагодарить их за сотрудничество и узнать их мнение о предварительном заявлении миссии. Затем ДН возвращаются в столицу, где принимают участие в заключительном итоговом совещании с членами основной группы миссии, на котором они могут изложить свои мысли и предложения по возможным мерам, направленным на совершенствование избирательного процесса и работы будущих миссий по наблюдению за выборами. После этого итогового совещания ДН покидают страну.

Члены основной группы миссии остаются в стране еще примерно две недели после дня голосования. В этот период они отслеживают события после выборов, составляют свои части итогового отчета и проводят прощальные встречи с должностными лицами национального уровня и другими заинтересованными сторонами. На этих встречах членам основной группы следует обсудить с заинтересованными сторонами предварительное заявление миссии, а также предложения по возможному совершенствованию избирательного процесса. В ходе прощальных встреч главе миссии также следует обсудить предварительное заявление миссии и возможные рекомендации с руководством избирательных органов и с другими должностными лицами. Такие беседы могут лечь в основу дальнейших шагов по итогам проведения выборов.

До своего отъезда членам основной группы следует провести общее совещание, где они сформулируют и обсудят рекомендации, которые войдут в итоговый отчет. Такие рекомендации должны быть конкретными и реалистичными и должны опираться на обязательства ОБСЕ, международные стандарты или другие примеры надлежащей практики в области демократических выборов.

Группе логистики и специалисту по финансовым вопросам следует оставаться в стране после отъезда основной группы миссии, чтобы решить все организационные и финансовые вопросы, связанные с закрытием миссии, в соответствии с правилами и регламентом ОБСЕ.

# 13.



ОБСЕ/ДРЮ/ХИС/ЛОП

## Партнеры БДИПЧ

На Будапештской встрече 1994 года государства-участники ОБСЕ рекомендовали повысить уровень координации между различными организациями по наблюдению за выборами и поручили БДИПЧ провести консультации со всеми соответствующими сторонами в целях разработки механизма координации в данной области. В этой связи Бюро осуществляет тесное сотрудничество с группами международных наблюдателей от соответствующих правительственных и неправительственных организаций. БДИПЧ поддерживает диалог с другими организациями, особенно в отношении их выводов и заключений по итогам наблюдения. Это снижает вероятность расхождений в заключениях, сделанных разными международными организациями по поводу какого-либо избирательного процесса.

### 13.1 Наблюдатели от парламентов

Признавая ценность сотрудничества с парламентскими органами, проводящими наблюдение за выборами, БДИПЧ видит в числе своих приоритетных задач поддержание партнерских отношений с Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ)<sup>44</sup>, Европейским парламентом, Парламентской ассамблеей НАТО, а также с другими парламентскими делегациями, имеющими за плечами солидный опыт проведения точных и беспристрастных оценок выборов. Бюро разработало и осуществляет ряд регулярных практических мер и процедур, направленных

<sup>44</sup> В ходе наблюдения за выборами в местные и региональные органы власти БДИПЧ нередко сотрудничает с Конгрессом местных и региональных властей Европы, созданным Советом Европы.

на поддержку, сотрудничество и координацию совместных действий с парламентскими органами, включая информационные совещания с парламентскими наблюдателями и оказание материально-технической поддержки их развертыванию на местах в случае пребывания МНВ БДИПЧ в той же стране. В основную группу миссии БДИПЧ обычно входит координатор по связям с парламентами, отвечающий за оказание содействия парламентской делегации. Совместные наблюдения в день голосования проводятся от имени соответствующих организаций под эгидой совместной международной миссии по наблюдению за выборами.

Партнерские отношения БДИПЧ с ПА ОБСЕ реализуются на основе договора о сотрудничестве, подписанного в 1997 году в соответствии с Решением Совета министров ОБСЕ № 19/06, которое подчеркивает, что наблюдение за выборами является общей задачей БДИПЧ, ПА ОБСЕ и других парламентских институтов. В рамках международных миссий по наблюдению за выборами БДИПЧ работает в особенно тесном партнерстве с ПА ОБСЕ. Оба партнера обмениваются информацией на протяжении всего избирательного процесса, а МНВ БДИПЧ также содействует работе краткосрочных наблюдателей от ПА ОБСЕ, предоставляя им материально-техническую и административную поддержку. Помимо этого, Действующий председатель ОБСЕ может назначить какого-либо политического деятеля – как правило, Президента ПА ОБСЕ или другое высокопоставленное должностное лицо – специальным координатором деятельности КН ОБСЕ на каких-либо выборах. В таких случаях именно специальный координатор выступает с предварительным заявлением на пресс-конференции совместно с руководителями других парламентских делегаций и главой миссии БДИПЧ.

МНВ БДИПЧ также сотрудничает с миссиями по наблюдению за выборами от Межпарламентской ассамблеи Содружества независимых государств (СНГ) и Исполнительного комитета СНГ. Соответствующие миссии проводят периодические встречи, на которых обмениваются информацией и собственными выводами по оценке избирательного процесса.

### **13.2 Миссии ОБСЕ на местах и институты ОБСЕ**

Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами и постоянные миссии ОБСЕ на местах (там, где они развернуты) действуют независимо друг от друга в рамках своих индивидуальных мандатов. Это различие следует всегда доводить до сведения властей и общественности принимающей страны, начиная с первого пресс-релиза или пресс-конференции, посвященной представлению миссии. В то же время миссии ОБСЕ на местах являются для МНВ БДИПЧ ценным источником информации, экспертных знаний, консультаций и поддержки.

Помимо этого, МНВ должна ознакомиться со всей деятельностью отделов БДИПЧ и институтов ОБСЕ, которая связана с данной страной и может иметь отношение к избирательному процессу. В частности, для работы МНВ может иметь значение деятельность Управления Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

### 13.3 Другие организации

Помимо партнерских отношений с парламентскими наблюдателями и другими международными организациями, а также тесной связи с другими институтами ОБСЕ и миссиями ОБСЕ на местах, БДИПЧ поддерживает сотрудничество с другими группами по наблюдению за выборами, включая группы от международных НПО.

Бюро также сотрудничает с группами внутренних беспартийных наблюдателей за выборами, регулярно осуществляя диалог и обмен информацией с ними на национальном и региональном уровнях. Деятельность внутренних наблюдателей способствует защите прав человека и повышает прозрачность процесса демократических выборов, а также доверия к нему со стороны общества. БДИПЧ поддерживает право групп внутренних наблюдателей на осуществление наблюдения за всеми аспектами избирательного процесса в соответствии с Копенгагенским документом и Декларацией принципов международного наблюдения. Вместе с тем, политика БДИПЧ направлена на то, чтобы строго отграничить работу и заключения международных наблюдателей от всех мероприятий по наблюдению за выборами, проводимых внутренними силами<sup>45</sup>.

45 В 2003 году БДИПЧ опубликовало «Руководство для внутренних наблюдателей за выборами», которое можно найти на веб-сайте БДИПЧ по адресу: [http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12344\\_126\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2003/10/12344_126_ru.pdf).



# 14.



ОБСЕ/КЮРИС БРАДЕН

## Итоговый отчет

Итоговый отчет содержит общую оценку конкретного избирательного процесса. В частности, в отчет входят заключения миссии об избирательном процессе во всей его полноте, а также о степени соответствия этого процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам в области демократических выборов и положениям национального законодательства. Более важно, однако, что отчет также предлагает властям принимающей страны конкретные и конструктивные рекомендации по совершенствованию избирательного процесса или по приведению его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ. Итоговый отчет публикуется примерно через два месяца после завершения избирательного процесса. Он переводится на официальный язык (или языки) данной страны, распространяется в масштабах страны, а также в штаб-квартире Постоянного совета ОБСЕ в Вене и среди других международных организаций. Помимо этого, он публикуется на веб-сайте БДИПЧ и доступен всем желающим.

Итоговый отчет опирается на совокупные выводы всей миссии по наблюдению за выборами, в том числе на результаты работы основной группы миссии и, в соответствующих случаях, на результаты работы ДН и КН. Разделы отчета посвящены подробному описанию политической обстановки, законодательной базы, работы избирательных органов, регистрации избирателей и кандидатов, предвыборной кампании, работы средств массовой информации, участия женщин и национальных меньшинств, роли гражданского общества и доступа внутренних наблюдателей к работе на выборах, процессов голосования, подсчета голосов и сведения результатов, а также процедуры подачи и рассмотрения жалоб и апелляций. В итоговом отчете также рассматривается вопрос

о том, были замеченные отклонения от процедуры и нарушения закона отдельными эпизодами или они носят системный характер и могут поставить под сомнение чистоту всего избирательного процесса. Итоговый отчет показывает, насколько использованные методы проведения выборов пользовались доверием кандидатов и избирателей, а также уровень политической воли к проведению подлинно демократических выборов, продемонстрированный государственной властью.

При возможности, сотрудники Отдела по выборам БДИПЧ (нередко совместно с главой конкретной МНВ) совершают поездку в страну с целью представления итогового отчета и сопутствующих рекомендаций ее властям, а также другим заинтересованным сторонам. Помимо этого, БДИПЧ использует подобные визиты, чтобы обсудить с руководством избирательных органов и с другими должностными лицами возможные дальнейшие шаги или меры оказания помощи по итогам выборов. Иногда бывает полезно организовать круглый стол для обсуждения рекомендаций итогового отчета с широким кругом заинтересованных сторон, включая представителей политических партий и групп гражданского общества.



# 15.



ОБСЕ/УДРГ/ГУННАРСДОТ/ТИР

## Дальнейшие шаги

Как отмечалось выше, в Хартии европейской безопасности 1999 года все государства-участники ОБСЕ обязались оперативно предпринимать дальнейшие шаги по итогам выборов на основе оценок и рекомендаций БДИПЧ. В 2002 году эти обязательства подтвердил Совет министров ОБСЕ на своей встрече в Порту, обратившись к государствам-участникам с призывом более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами<sup>46</sup>. Подтверждение этих обязательств указывает на то значение, которое ОБСЕ придает осуществлению дальнейших шагов по итогам выборов с целью совершенствования избирательных процессов, а также роли БДИПЧ в содействии выполнению указанных рекомендаций.

Одной из основных частей итогового отчета является раздел, посвященный рекомендациям для государственных органов принимающей страны по вопросам возможного совершенствования избирательного процесса в целом или отдельных его компонентов. Эти рекомендации могут предусматривать внесение изменений в законодательство или в методы работы избирательных органов с учетом обязательств ОБСЕ, других международных стандартов и примеров передовой практики. Данные рекомендации составляют основу для последующих мероприятий и диалога. В итоговом отчете БДИПЧ еще раз подтверждает свою готовность оказать помощь властям, представителям избирательных органов и другим субъектам в деле устранения выявленных недостатков.

46 Решение №7 Совета министров ОБСЕ «Обязательства ОБСЕ, касающиеся выборов» (Порту, 2002 г.).

Наблюдение за выборами не является самоцелью. Его задача – оказать содействие государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств, связанных с выборами. Польза от мероприятий по наблюдению за выборами может быть максимальной лишь в том случае, если предложенные по их итогам рекомендации серьезно воспринимаются и эффективно выполняются. Действенные дальнейшие шаги многократно повышают значение и ценность наблюдения за выборами.

Ограниченные ресурсы Отдела по выборам БДИПЧ пока не позволяют ему регулярно предпринимать масштабные усилия по итогам проведения выборов. В этой связи сотрудники БДИПЧ уделяют основное внимание вопросам правовой реформы, направленной на приведение законодательной базы выборов в соответствие с обязательствами ОБСЕ. Помимо анализа законодательства, БДИПЧ предпринимает и другие шаги по итогам проведения выборов – оказывает целевую техническую помощь в области выборов миссиям ОБСЕ на местах, развертывает группы экспертов по вопросам выборов, участвует в соответствующих круглых столах и семинарах по обсуждению рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов. В целях соблюдения принципа беспристрастности Бюро не оказывает помощи по вопросам выборов в период, непосредственно предшествующий наблюдению за выборами, или в ходе такого наблюдения.

БДИПЧ все время изучает способы повышения эффективности своих дальнейших усилий по результатам выборов и придания им более действенного и систематического характера – например, путем совершенствования внутренней координации и сотрудничества между отделами БДИПЧ, а также посредством развития новых партнерских отношений. С этой целью Бюро усиливает комплексное использование потенциала своих отделов по таким направлениям, как вопросы регистрации избирателей и населения, участие женщин в выборах, финансирование избирательных кампаний и разрешение споров, связанных с выборами. Отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами выявляют проблемы, решение которых нередко требует осуществления долгосрочных программ БДИПЧ, направленных на защиту прав человека, укрепление демократических институтов, соблюдение принципа верховенства права и содействие развитию гражданского общества во всех государствах-участниках. Реализация таких программ опирается на суммарные ресурсы и экспертный потенциал БДИПЧ в области прав человека и демократизации.

Помимо этого, усилия БДИПЧ по результатам выборов должны более эффективно объединяться с усилиями ОБСЕ в целом и, в первую очередь, с мероприятиями миссий ОБСЕ на местах. Следует развивать партнерские отношения с находящимися внутри страны потенциальными организациями-донорами или организациями, предоставляющими техническую помощь. Это могут быть Европейская комиссия, Совет Европы, ПРООН и др. В числе положительных примеров такого сотрудничества можно назвать анализ законодательства разных стран, который БДИПЧ нередко осуществляет совместно с Венецианской комиссией. Такие проекты сотрудничества обеспечивают максимальную отдачу от использования ресурсов БДИПЧ.

Началом диалога о шагах после выборов может послужить итоговый отчет БДИПЧ, представленный органам власти государства-участника, в котором Бюро провело наблюдение за выборами. Визит в страну представителей БДИПЧ вскоре после публикации итогового отчета дает возможность обсудить содержание отчета, предложенные

рекомендации и методы проведения последующих мероприятий. Такие визиты дают возможность обмена мнениями по недавно выпущенному итоговому отчету. Необходимо, чтобы в дискуссиях такого рода принимали участие заинтересованные субъекты национального и международного уровня – в том числе, доноры и поставщики технической помощи, которые играют основную роль при рассмотрении наиболее важных рекомендаций и способов их выполнения. Такие визиты по итогам наблюдения за выборами помогают сохранить импульс избирательной реформы и скоординировать действия, направленные на заблаговременное устранение выявленных недостатков до наступления следующих выборов.

Успех дальнейших шагов по итогам выборов зависит прежде всего от степени готовности властей соответствующего государства-участника к совершенствованию избирательного процесса и от наличия у них твердой политической воли для проведения подлинной избирательной реформы и выполнения рекомендаций БДИПЧ.



# Приложения

# Приложение I

## Обязательства ОБСЕ в области выборов

### Копенгаген, 1990 год (обязательства, касающиеся выборов)

(6) «Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

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

(7.1) - проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это

установлено законом;

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

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

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

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

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

(7.7) - обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие админис-

тративные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

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

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

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

### **Копенгаген, 1990 год (другие соответствующие обязательства)**

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

(...)

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

**(4)** Они подтверждают, что будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Осуществляя это право, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотношались с их обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по СБСЕ.

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

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

**(5.2)** представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям;

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

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

**(5.5)** деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;

**(5.6)** вооруженные силы и полиция находятся под контролем гражданских властей и подотчетны им;

**(5.7)** права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

**(5.8)** законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех;

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

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

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

(...)

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

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



(...)

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

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

(...)

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

(...)

**(26)** Государства-участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Они будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

- конституционные право, реформы и развитие;
- законодательство о выборах, проведение выборов и наблюдении за ними;
- создание судов и правовых систем и управление ими;
- развитие беспристрастной и эффективной государственной службы, в рамках которой прием на работу и продвижение по службе основываются на системе учета личных достоинств работников;
- проведение законов в жизнь;
- местное управление и децентрализация;

- доступ к информации и обеспечение конфиденциальности;
- формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах;
- свободные и независимые профсоюзы;
- кооперативные движения;
- развитие других форм свободной ассоциации и групп, преследующих общественные интересы;
- журналистика, независимые средства массовой информации, интеллектуальная и культурная жизнь;
- преподавание знаний о демократических ценностях, институтах и практике в учебных заведениях, а также обеспечения атмосферы свободного познания.

Такие усилия могут охватывать спектр сотрудничества в рамках человеческого измерения СБСЕ, включая обучение, обмен информацией, книгами и учебными материалами, совместные программы и проекты, научные и профессиональные обмены и конференции, стипендии, субсидии на научные исследования, предоставление экспертных знаний и консультативных услуг, деловые и научные контакты и программы.

### Париж, 1990 год (Парижская хартия для новой Европы)

(...)

Права человека, демократия и верховенство закона

Мы обязуемся строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах. В этом начинании мы будем руководствоваться следующим:

Права человека и основные свободы с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и гарантируются законом. Их защита и содействие им – первейшая обязанность правительства. Их уважение – существенная гарантия против обладающего чрезмерной властью государства. Их соблюдение и полное осуществление – основа свободы, справедливости и мира.

Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. В основе демократии лежит уважение человеческой личности и верховенства закона. Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека.

Демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное отправление правосудия. Никто не должен стоять над законом.

Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации,

- каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения;

никто не будет:

- подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей, подвергаться пыткам или другим видам жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения и наказания;

каждый имеет также право:

- знать свои права и поступать в соответствии с ними,
- участвовать в свободных и справедливых выборах,
- на справедливое и открытое судебное разбирательство в случае предъявления ему обвинения в совершении преступления,
- владеть собственностью единолично или совместно с другими и заниматься индивидуальным предпринимательством,
- пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами.

Мы подтверждаем, что этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств будет защищена, и что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать эту самобытность без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Мы будем обеспечивать, чтобы каждый человек пользовался доступом к эффективным средствам правовой защиты, национальным или международным, против любого нарушения его прав.

Полное соблюдение настоящих положений является тем фундаментом, на котором мы будем стремиться строить новую Европу.

Наши государства будут сотрудничать и оказывать друг другу поддержку с целью сделать демократические завоевания необратимыми.

(...)

Мы принимаем решение создать в Варшаве Бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках.

### Москва, 1991 год

**(18.1)** Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.

### Лиссабон, 1996 год (Декларация встречи на высшем уровне)

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

### Стамбул, 1999 год (Декларация встречи на высшем уровне)

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

### Стамбул, 1999 год (Хартия европейской безопасности)

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

## Решения Совета министров ОБСЕ

### Рим, 1993 год (Решения: IV. Человеческое измерение)

#### 4. Бюро по демократическим институтам и правам человека

Министры приняли решение об усилении роли и активизации деятельности БДИПЧ. В частности, БДИПЧ в соответствии со своим мандатом активизирует деятельность в следующих областях:

(...)

укрепление роли БДИПЧ во всеобъемлющем наблюдении за процессом выборов

(...)

### Будапешт, 1994 год (Решения: VIII. Человеческое измерение)

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

Государства-участники предлагают различным организациям, осуществляющим наблюдение за процессом выборов, улучшать координацию своих действий и поручают БДИПЧ проводить консультации со всеми соответствующими организациями с тем, чтобы заложить основу для координации в этой области.

Кроме того, БДИПЧ в целях совершенствования подготовки и процедур наблюдения за процессом выборов составит пособие для наблюдателей за выборами и будет вести постоянно обновляемый календарь предстоящих выборов.

### Порту, 2002 год (Решение №7 «Обязательства, касающиеся выборов»)

Совет министров,

(...)

Призывает государства-участники более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами,

Поручает Постоянному совету рассмотреть вопрос о необходимости выработки дополнительных обязательств, касающихся выборов, в духе более тесного сотрудничества с другими международными организациями, а также между государствами-участниками, и представить соответствующий доклад следующей встрече Совета министров.

## Маастрихт, 2003 год (Решение № 5/03 «Выборы»)

Совет министров,

(...)

Признавая, что демократические выборы могут проводиться в рамках целого ряда различных избирательных систем и законов,

Отмечая экспертный потенциал БДИПЧ в области оказания государствам-участникам помощи в выполнении связанных с выборами обязательств и норм,

Приветствуя продолжающееся эффективное сотрудничество между БДИПЧ и Парламентской Ассамблеей ОБСЕ в области наблюдения за выборами,

Приветствуя документ «Существующие обязательства относительно демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ: доклад о ходе работы» (ODIHR.GAL/39/03), подготовленный БДИПЧ и представленный государствам-участникам в июне этого года,

Признавая, в частности, необходимость доверия электората ко всему процессу в целом, прозрачности избирательных процедур и подотчетности органов, занимающихся проведением выборов, призывает государства-участники и впредь углублять свое сотрудничество с БДИПЧ в этой области,

Поручает БДИПЧ рассмотреть пути повышения эффективности своего содействия государствам-участникам в принятии мер по рекомендациям, сформулированным в докладах БДИПЧ о наблюдении за выборами, и информировать Постоянный совет о ходе выполнения этой задачи;

Поручает Постоянному совету, используя экспертный потенциал БДИПЧ, рассмотреть вопрос о необходимости дополнительных обязательств в области выборов в дополнение к уже существующим и доложить об этом на следующей встрече Совета министров.

## Брюссель, 2006 год (Решение № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ»)

Совет министров,

(...)

### Раздел 2: Доклад БДИПЧ

1. Выражает благодарность БДИПЧ за работу, проделанную в соответствии с пунктом 2 Решения Совета министров No. 17/05, и принимает к сведению его доклад, изданный 10 ноября 2006 года;

(...)

7. Признает, что БДИПЧ обладает экспертным опытом для оказания помощи государствам-участникам с помощью видов деятельности, связанных с электоральным процессом, включая обзор избирательного законодательства и проведение наблюдений за ходом выборов;

8. Обязуется и далее развивать деятельность ОБСЕ, связанную с электоральным процессом, и в этой связи вновь подтверждает положения Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 год) в качестве краеугольного камня общих обязательств ОБСЕ, принятых государствами-участниками в целях защиты и поддержки прав человека и основных свобод, включая те права и свободы, которые необходимы для проведения демократических выборов;

9. Отмечает, что эти обязательства дополнены соответствующими положениями Декларации Будапештской встречи на высшем уровне (1994 год), Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне (1996 год), Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне (1999 год), Хартии европейской безопасности (1999 год) и последующими решениями встреч Совета министров в Порту (2002 год) и Маастрихте (2003 год), дополнившими эти обязательства;

10. Вновь подтверждает обязательства государств-участников приглашать для мониторинга выборов наблюдателей других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, желающих направить таких наблюдателей;

11. Подчеркивает, что сами государства-участники могут эффективно способствовать укреплению добросовестности электорального процесса путем направления своих наблюдателей;

12. Признает существующую необходимость обеспечения подотчетности, объективности, транспарентности и профессионализма процесса наблюдения за выборами;

13. Соглашается с тем, что БДИПЧ следует внедрить в практику все усовершенствования и рекомендации о деятельности, связанной с выборами, в том числе рекомендации, содержащиеся в докладе и особенно в приводимом ниже перечне, и регулярно представлять доклады об их осуществлении, через своего Директора, для рассмотрения Постоянным советом, в зависимости от случая:

- и далее укреплять методiku наблюдения и программы оказания помощи;
- обеспечить в рамках электоральной деятельности БДИПЧ максимально широкий географический охват;
- и далее диверсифицировать участие краткосрочных, долгосрочных и “основных” групп наблюдателей путем расширения поддержки идеи увеличения числа государств-участников, поощрения государств-участников вносить взносы в фонд диверсификации, поддержки национальных усилий по подготовке кадров и развития сетей ОБСЕ, объединяющих специалистов-практиков по наблюдению за ходом выборов;
- при поддержании наивысших профессиональных стандартов обеспечить дальнейшее повышение уровня транспарентности набора кандидатов в состав групп наблюдения, в том числе путем проведения активных рекламных кампаний, учебных мероприятий, конкурсных процедур и подготовки открытых списков для руководителей миссий по наблюдению за ходом выборов и членов “основных групп”, которые

должны регулярно доводиться до сведения государств-участников и распространяться через находящиеся в публичном доступе базы данных;

- уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма сотрудников БДИПЧ, осуществляющих наблюдение за ходом выборов;
- расширять лингвистический охват и обеспечивать, чтобы используемые языки никоим образом не сказывались на эффективности наблюдений;

14. Подчеркивает, что наблюдение за ходом выборов является общей задачей для ОБСЕ/БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и других парламентских институтов;

15. Признает, что тесное сотрудничество с Парламентской ассамблеей ОБСЕ существенно повышает авторитет усилий ОБСЕ по обеспечению наблюдения за ходом выборов, и призывает БДИПЧ продолжать в рамках партнерства с Парламентской ассамблеей работу по организации миссий наблюдения за выборами на основе Соглашения о сотрудничестве 1997 года.



# Приложение II

## Образец анкеты по наблюдению за процессом голосования

International Election Observation Mission	Observation Report Form <b>A – OPENING</b> (1 Page)	
STO Team Number: <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>	DEC Number: <input type="text"/> <input type="text"/>	PEC Number: <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock): <input type="text"/> <input type="text"/> : <input type="text"/> <input type="text"/>		
A2 Polling Station is: <input type="checkbox"/> Urban <input type="checkbox"/> Rural A3 Polling Station is: <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Prison <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Hospital A4 PEC Chairperson is: <input type="checkbox"/> Male <input type="checkbox"/> Female		
<b>B. Opening procedures</b>		
		Y N n/a
B1	Were all necessary election materials present .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B1.1	If NO to B1: <input type="checkbox"/> PEC seal <input type="checkbox"/> Polling booth/s <input type="checkbox"/> Ballot papers <input type="checkbox"/> Invisible ink <input type="checkbox"/> Voters list <input type="checkbox"/> PEC Record <input type="checkbox"/> Ballot box seals <input type="checkbox"/> Ballot box(es) <input type="checkbox"/> Envelopes <input type="checkbox"/> Protocols <input type="checkbox"/> UV lamp <input type="checkbox"/> Other	<input type="checkbox"/>
B2	Were the tasks/responsibilities of individual PEC members determined by drawing lots .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B3	Was the number of voters in the general VL announced and entered into the protocols (pt. 1) .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B4	Were the packages of ballots and envelopes intact .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B5	Was the number of ballot papers announced and entered into the protocols (pt. 5) .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B6	Was there a VL supplement (for mobile voting) in the polling station (PS) .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B7	Were the ballot boxes properly sealed (If NO, please comment in Form E).....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B8	Were the serial numbers of the ballot box seals entered into the Record Book .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B9	Were control sheets inserted in every ballot box .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B10	Did the PS open for voting at 08:00 hrs .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
B10.1	If NO to B10: <input type="checkbox"/> 08:00-08:15 <input type="checkbox"/> 08:16-08:30 <input type="checkbox"/> 08:31-09:00 <input type="checkbox"/> After 09:00	<input type="checkbox"/>
<b>C. Officials and (Un)authorized People</b>		
		Y N n/a
C1	How many PEC members have been appointed .....	<input type="text"/> <input type="text"/>
C2	How many appointed PEC members are women .....	<input type="text"/> <input type="text"/>
C3	How many of the PEC members were present .....	<input type="text"/> <input type="text"/>
C4	Were party/bloc proxies present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
C4.1	If YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other	<input type="checkbox"/>
C5	Were domestic non-partisan observers present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
C5.1	If YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other	<input type="checkbox"/>
C6	Were any unauthorized persons present at the opening of this PS .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
C6.1	If YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, uninvited <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other	<input type="checkbox"/>
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC .....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>D. Transparency</b>		
		Y N n/a
D1	Did all observers present have a clear view of the opening procedures.....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
D2	Were you in any way restricted in your observation of the opening procedures.....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
D3	Did any observers or party/bloc proxies inform you of problems at this PS during opening.....	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>E. Evaluation</b>		
E1	The overall conduct of the opening of this PS was:	
	<input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad	
COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a <b>Form E</b> for OPENING at this PS <input type="checkbox"/> Please now complete "Observation Report Form B – VOTING" for this PS		
When Faxing / Scanning: Page _____ out of a total of _____ pages.		





STO Team Number  —  DEC Number  PEC Number

**G. Voting procedures** n/k

*Were procedures followed (3 = always; 2 = mostly; 1 = sometimes; 0 = never)*

	3	2	1	0	n/k
G1 Did the PEC check the voters' IDs.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G2 Did the PEC sign and stamp the ballots.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G3 Did the voters sign the voter list.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G4 Did voters mark their ballots in secrecy.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G5 Were voters checked for traces of invisible ink before being allowed into the PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G6 Were voters' fingers marked with invisible ink upon receiving the ballots(s).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Did you observe any of the following problems or irregularities** Y N n/k n/a

	Y	N	n/k	n/a
G7 Were voters refused the right to vote.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G7.1 If YES to G7: <input type="checkbox"/> No proper ID <input type="checkbox"/> Not on VL <input type="checkbox"/> Already voted <input type="checkbox"/> Other				<input type="checkbox"/>
G8 Voters denied the right to vote at this PS for inappropriate reasons.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G9 Voters without proper ID allowed to vote.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G10 Series of seemingly identical signatures on the voter list.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G11 Voters voting together in the booth (group voting).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G12 Anyone voting, or attempting to vote, more than once (multiple voting).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G13 Cases of anyone voting on behalf of someone else, absent or present (proxy voting).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G14 Anyone voting with a pre-marked ballot paper (carousel voting).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G15 Indications of ballot box stuffing (e.g. ballots in stacks inside box).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G16 Same person "assisting" numerous voters.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G17 Any PEC member or party/bloc proxy being dismissed.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G18 Voters who already had traces of ink still allowed to vote.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G19 Were there any other procedural problems.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

**H. Transparency** Y N n/k

	Y	N	n/k
H1 Did all observers present have a clear view of the voting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H2 Did the PEC cooperate with you fully during your observation.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H3 Were you in any way restricted in your observation of the voting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H4 Did any observers or party/bloc proxies inform you of problems at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
H5 Was any official complaint filed at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**I. Number of voters during observation**

II How many people voted while you were observing the voting at this PS  
 0  1 - 5  6 - 10  11 - 50  More than 50

**J. Evaluation**

J1 The overall conduct of the voting of this PS was:  
 Very good  Good  Bad  Very bad

	5	4	3	2	1	n/k
J2 Please indicate your opinion according to the range of 5 = very good to 1 = very bad:						
J2.1 General environment / circumstances.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.2 Procedures followed.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.3 PEC's understanding of voting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.4 Voters' understanding of voting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.5 Performance of PEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.6 Transparency of the voting process.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Check the box to the right if you completed a Form E for VOTING at this PS

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_ pages.

STO Team Number - DEC Number  PEC Number

A1 Time of Arrival (Use 24 hr clock): : :  A2 Polling Station is:  Urban  Rural  
Time of Departure (Use 24 hr clock): : :  A3 PEC Chairperson is:  Male  Female

B. Closing of the PS		Y	N	n/a
B1	Were voters waiting to vote inside the PS at 20:00 hours .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B1.1	If YES to B1, were they allowed to vote .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Did the PS close on time .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B2.1	If NO to B2: <input type="checkbox"/> 20:00-20:15 <input type="checkbox"/> 20:16-20:30 <input type="checkbox"/> 20:31-21:00 <input type="checkbox"/> After 21:00			<input type="checkbox"/>
B3	Were members tasked with counting procedures (counting officers) appointed by drawing lots .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B3.1	If NO to B3, who selected them <input type="checkbox"/> PEC chairperson <input type="checkbox"/> PEC (by a vote) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>

C. Officials and (Un)authorized people		Y	N	n/a
C1	How many PEC members have been appointed .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
C2	How many appointed PEC members are women .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
C3	How many of the PEC members were present at the time of closing .....	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
C4	Were party/bloc proxies present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	If YES to C4: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C5	Were domestic non-partisan observers present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C5.1	If YES to C5: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6	Were any unauthorized persons present at this PS .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C6.1	If YES to C6: <input type="checkbox"/> Police, uninvited <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C6.2	If YES to C6: Were they directing/interfering in the work of the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Steps to be completed before the ballot boxes are opened		Y	N	n/k	n/a
D1	Was the number of voters in the special VL announced and entered into the protocols (pt. 2) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D2	Was the number of voters who participated in voting counted and entered in protocols (pt. 4) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D3	Was the number of unused ballots counted and entered in protocols (pt. 6) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D4	Was the number of spoiled ballot papers counted and entered in protocols (pt. 7) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D5	Were VLs, unused and spoiled ballot papers packed in separate envelopes and sealed .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E. Opening of the ballot boxes		Y	N	n/k	n/a
E1	Were the seals of the ballot boxes intact/undamaged .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E2	Were the serial numbers of ballot box seals the same as those entered in the Record Book .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E3	Was the mobile ballot box opened first .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Were control sheets found in every ballot box .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E5	Were the control sheets found in the ballot boxes identical with the one kept by the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

F. Counting of votes by party/bloc/candidate and invalid		Y	N	n/k
F1	Indication of ballot box stuffing .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F2	Was the choice on every ballot announced aloud .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F3	Did the counting officer show each ballot to everybody present .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F4	Were at least two proxies/observers allowed to closely observe the counting of ballots .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F5	Was validity of contested ballots determined through a vote of the PEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F6	Was validity of contested ballots determined reasonably .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F7	Was validity of contested ballots determined consistently .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F8	Were all PEC members free to examine the ballot papers .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F9	Did the PEC announce the number of invalid ballots and enter it in pt. 8 of the protocols .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F10	Did PEC crosscheck the data after counting (valid votes + invalid ballots = signatures in VLs) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F11	Did the PEC pack and seal the ballots for each election subject separately .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_ pages.

STO Team  
Number

--	--	--	--

DEC  
Number

--	--	--	--

PEC  
Number

--	--	--	--

G. Completion of the PEC protocol		Y	N	n/k	n/a
G1	Did the PEC have <b>difficulties filling in</b> the protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G2	Did the PEC <b>revise any figures established and entered in the protocols earlier</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G2.1	If <b>YES</b> to G2: Were any <b>correction protocols filled in</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G3	Have <b>official complaints</b> related to counting process been filed.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G4	Was any <b>dissenting opinion</b> of PEC member on the count entered into the protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G5	Was any PEC member <b>refused the right to enter a dissenting opinion</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G6	Did any present PEC member <b>refuse to sign</b> the protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G7	Were copies of the protocols <b>posted at the polling station</b> for public familiarization.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G8	Did all <b>entitled persons receive copies of the protocols</b> upon request.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G9	Did you receive a copy of the official protocol.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

H. Did you observe any of the following problems or irregularities		Y	N	n/k
H1	Have any observers, party/bloc proxies or PEC members been <b>expelled</b> from the PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H2	Is the PS <b>overcrowded</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H3	Are non-PEC member/s <b>participating</b> in the count.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H4	Are observers or PEC members <b>prevented from examining the ballots</b> upon request.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H5	Is the <b>official</b> protocol forms <b>pre-signed</b> by PEC members.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H6	Are there any evidence of <b>falsification</b> of VL entries, results or protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H7	Are there any significant <b>procedural errors or omissions</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H8	Is there any <b>tension or unrest</b> in or around the PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I. Transparency		Y	N	n/k
I1	Did all observers present have a <b>clear view</b> of the counting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I2	Were you granted full <b>co-operation from the PEC</b> during your observation.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I3	Were you in any way <b>restricted in your observation</b> of the counting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I4	Did any observers or party/bloc proxies <b>inform you of problems</b> at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I5	Was any <b>official complaint</b> filed at this PS during your stay.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**J. Evaluation**

J1 The overall conduct of the count at this PS was

Very good     Good     Bad     Very bad

Please indicate an opinion as to (insert 'x'):

Very good-----Very bad		n/k				
5	4	3	2	1		
J2.1	Procedures followed.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.2	PEC's understanding of counting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.3	Voters' understanding of counting procedures.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.4	Performance of PEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J2.5	Transparency of the counting process.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K. Transfer of PEC protocols and handover at DECs		Y	N	n/k
K1	Did the PEC <b>transmit the protocols to the CEC by fax</b> (or other means).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K2	Did any <b>PEC members accompany</b> the PEC chair and the election material.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K3	Was the election material <b>directly transferred to the DEC</b> .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K4	Did <b>police escort</b> the election material to the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a **Form E** for COUNTING at this PS

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_ pages.

STO Team Number   -   DEC Number   Number of PS processed

A1 Start time of reporting (24 hr clock):   :    
End time of reporting (24 hr clock):   :

B. Conditions at the DEC		Y	N	n/k
B1	Were the facilities adequate for reception and recording of PEC protocols.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B2	Were any observers/proxies expelled from the DEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. Officials and (Un)authorized people		Y	N	n/a
C1	How many of the DEC members were present.....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
C2	Were party/bloc proxies present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C2.1	If YES to C2: <input type="checkbox"/> Party A <input type="checkbox"/> Party B <input type="checkbox"/> Party C <input type="checkbox"/> Bloc D <input type="checkbox"/> Bloc E <input type="checkbox"/> Bloc F <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C3	Were domestic non-partisan observers present at the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C3.1	If YES to C3: <input type="checkbox"/> Group A <input type="checkbox"/> Group B <input type="checkbox"/> Group C <input type="checkbox"/> Group D <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4	Were any unauthorized persons present at this PS.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C4.1	If YES to C4: <input type="checkbox"/> Police, uninvited <input type="checkbox"/> Local officials <input type="checkbox"/> State officials <input type="checkbox"/> Military <input type="checkbox"/> Candidate(s) <input type="checkbox"/> Party activist(s) <input type="checkbox"/> Other			<input type="checkbox"/>
C4.2	If YES to C4: Were they directing/interfering in the work of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Receipt and tabulation of PEC protocols		Y	N	n/k
D1	Did you observe any significant procedural errors or omissions in the work of the DEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D2	Were PECs correcting protocols at the DEC without a formal decision of the DEC.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D3	Did the figures in the PEC protocol reconcile correctly .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D4	Were PECs filling in protocols at DEC premises .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D5	Were the seals on the PEC material intact upon arrival .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D6	Did PECs deliver all required documentation to the DEC .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D7	Did the DEC check that protocols were completed correctly and in full .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D8	Were all protocols that you saw completed correctly and in full .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D9	How many recounts did the DEC conduct .....	<input type="text"/> <input type="text"/>		
D10	How many PEC results were annulled .....	<input type="text"/> <input type="text"/>		

E. Transparency		Y	N	n/k
E1	Did all observers present have a clear view of the procedures .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E2	Were you in any way restricted in your observation .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E3	Were other observers/proxies prevented from observing in any way .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E4	Was any official complaint filed at this DEC during your stay.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E5	Were observers/proxies allowed to familiarize themselves with all aspects of the process .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F. Evaluation		Very good-----Very bad					n/k
		5	4	3	2	1	
F1	In general, the conduct of the results tabulation at this DEC was <input type="checkbox"/> Very good <input type="checkbox"/> Good <input type="checkbox"/> Bad <input type="checkbox"/> Very bad						
Please indicate an opinion as to (insert 'x'):							
F2.1	DEC members understanding of tabulation procedures						<input type="checkbox"/>
F2.2	How the data entry was organized						<input type="checkbox"/>
F2.3	Promptness/orderliness of protocol receipt at DEC						<input type="checkbox"/>
F2.4	Transparency of tabulation process						<input type="checkbox"/>
F2.5	DEC handling of problems/complaints						<input type="checkbox"/>

COMMENTS/EXCEPTIONAL OBSERVATIONS: Indicate [X] if you completed a **Form E** at this DEC

When Faxing / Scanning: Page \_\_\_\_\_ out of a total of \_\_\_\_\_ pages.



# Приложение III

## Глоссарий

Ниже приводится список терминов, которые часто используются БДИПЧ в отчетах и при осуществлении деятельности, связанной с выборами.

**Бюллетень для голосования (Ballot Paper)** – официальный документ, на котором напечатан список всех зарегистрированных кандидатов или списки партий или кандидатов. Избиратели голосуют за выбранного ими кандидата или партию, делая пометку в бюллетене для голосования.

**Вброс бюллетеней (Ballot Stuffing)** – этот термин буквально отражает ситуацию, когда одно или более лиц незаконно опускают (вбрасывают) бюллетени в урну для голосования.

**Внутренний наблюдатель (Domestic Observer)** – гражданин государства, в котором проходят данные выборы, зарегистрированный какой-либо избирательной комиссией в качестве наблюдателя за процессом голосования. Внутренние наблюдатели могут быть нейтральными наблюдателями от НПО или сторонниками какой-либо конкретной партии или кандидата. Обычно, если участники выборов назначают своих представителей в качестве «дополнительных членов» избирательных комиссий, они не направляют на участки внутренних наблюдателей из числа собственных сторонников.

**Голос (Vote)** – бюллетень для голосования с пометкой, отражающей выбор того или иного избирателя. Если выбор избирателя неясен, то такой бюллетень может быть признан недействительным.

**Голосование (Polling)** – общий термин, которым обозначается процесс голосования и подсчета голосов.

**Голосование за рубежом (Out-of-Country Voting)** – этот общий термин обозначает ситуацию, когда избиратели голосуют за пределами той страны, в которой проходят данные выборы. Обычно этот способ голосования регулируется законом или специальными нормативно-правовыми документами и предусмотрен для граждан, которые на момент выборов проживают за рубежом. Они могут проголосовать в дипломатической миссии или в другом помещении для голосования, оборудованном за рубежом специально для конкретных выборов, или же по почте (голосование по почте).

**Голосование по доверенности (Proxy Voting)** – этот термин отражает ситуацию, когда какое-либо лицо получает бюллетень от имени другого лица и голосует от его имени и обычно с его ведома. В некоторых правовых системах голосование по доверенности разрешается лишь после заполнения надлежащих документов. Есть страны, в которых голосование по доверенности запрещено, и закон предусматривает, что каждый гражданин может голосовать только лично.



**Голосование по открепительным талонам (Absentee Voting)** – порядок голосования, при котором избиратель получает возможность голосовать не на том избирательном участке, где он зарегистрирован. Открепительный талон обычно выдается избирательным участком по месту регистрации, и он дает право голосовать на другом избирательном участке данного избирательного округа. В зависимости от вида выборов, это может быть муниципальный округ, избирательный округ по выборам в парламент или любой округ на территории страны.

**Голосование по почте (Postal Voting)** – процесс, в ходе которого избиратели подают свои бюллетени по почте. В английском языке используется также термин *by-mail voting*. Обычно избиратели сами заказывают бюллетени для голосования по почте, которые им присылает соответствующий уполномоченный орган. Избиратель проставляет пометку в своем бюллетене дома или в ином месте, которое не является избирательным участком. Обычно это происходит до дня выборов, и такой бюллетень направляют по почте в соответствующий избирательный орган с таким расчетом, чтобы его можно было учесть при подсчете голосов в день выборов или сразу после него.

**Групповое голосование / семейное голосование (Group Voting / Family Voting)** – этот термин обозначает ситуацию, когда в кабинке для голосования или за ширмой для голосования одновременно находится более одного избирателя. Иногда термин «семейное голосование» используется даже в тех случаях, когда такая группа избирателей не состоит из членов одной семьи.

**Дополнительный список избирателей (Supplementary Voter List)** – в некоторых странах в день голосования используется дополнительный список избирателей для регистрации избирателей, которые имеют право голосовать, но не включены в список избирателей данного избирательного участка. Иногда дополнительный список избирателей используется в процессе мобильного голосования. Иногда его также называют «добавочным списком избирателей» (*additional voter list*).

**Досрочное голосование (Early voting)** – этот термин обозначает избирательную процедуру, предусмотренную избирательными нормативными документами, которая дает избирателям возможность проголосовать до дня голосования – как правило, лично и на специально отведенном для этого избирательном участке. Обычно досрочное голосование проводится в течение какого-либо конкретного периода времени до дня выборов.

**Избиратель (Voter)** – лицо, имеющее право голосовать и зарегистрированное в реестре избирателей той страны, которая проводит данные выборы. Иногда также используется термин «выборщик» (*elector*).

**Избиратель, голосующий на дому (Homebound Voter)** – избиратель, который не имеет возможности лично явиться на избирательный участок и голосует за его пределами – обычно у себя дома. К этой категории нередко относят лиц, находящихся в больнице.

**Избирательные комиссии (Election Commissions)** – этим общим термином называют органы, руководящие проведением выборов. Иногда их также называют «избирательными органами» (election administration) или «органами по проведению выборов» (electoral management bodies). Обычно избирательные органы страны состоят из нескольких уровней: центральная избирательная комиссия, которая осуществляет общее руководство избирательным процессом; региональные избирательные комиссии (иногда их также называют муниципальными, районными, территориальными или окружными избирательными комиссиями), которые управляют избирательным процессом в данном регионе, районе или округе; участковые избирательные комиссии (иногда их также называют комиссиями избирательных участков (polling-station commissions) или комиссиями по голосованию (polling boards)), которые управляют избирательным процессом на данном избирательном участке или в пункте для голосования.

**Избирательный участок или пункт для голосования (Polling Station or Precinct)** – место, где происходит голосование.

**Кабинка для голосования (Polling Booth)** – место, где избиратели скрыто от всех ставят пометки в бюллетенях. Кабинкой для голосования может на самом деле служить ширма для голосования, оборудованная таким образом, чтобы избиратели могли тайно проставить пометки в своих бюллетенях.

**Конверт (Envelope)** – конверт, в который избиратель кладет уже помеченный бюллетень перед тем, как опустить его в урну для голосования. Нередко конверты применяются как дополнительное средство обеспечения тайны голосования. По нормам некоторых стран, бюллетень считается действительным, только если он находится в конверте. При голосовании по почте нередко применяется система двойных конвертов, когда помеченный бюллетень опускается в один конверт, после чего этот конверт заклеивается и помещается в другой конверт, в котором содержится информация о данном избирателе для подтверждения его права на участие в голосовании. Конверт, содержащий бюллетень, помещается вместе с другими бюллетенями для подсчета голосов только после подтверждения права данного избирателя на участие в голосовании.

**Контрольный талон (Control Coupon)** – отрывная часть бюллетеня для голосования в некоторых странах, которую избирательная комиссия отделяет от бюллетеня перед тем, как избиратель опустит его в урну для голосования. Контрольные талоны остаются у избирательной комиссии.

**Контрольная карточка (Control Slip)** – документ, который перед началом голосования подписывает избирательная комиссия, а иногда также и явившийся первым избиратель. Контрольная карточка опускается в урну для голосования и извлекается из нее по окончании голосования.

**Множественное голосование (Multiple Voting)** – этот термин обозначает ситуацию, когда одно и то же лицо голосует более одного раза на одном и том же или на разных избирательных участках. Данный термин не следует путать с терминами «вброс бюллетеней» и «голосование по доверенности».

**Мобильное голосование (Mobile Voting), голосование с помощью переносной урны** – этот способ позволяет проголосовать лицам, не имеющим возможности выйти из дома. Обычно мобильное голосование организуют члены участковой избирательной комиссии (комиссии пункта для голосования). Для сбора поданных голосов используется особая переносная урна, причем голосующие с ее помощью лица должны расписаться в специальном списке избирателей, голосующих на дому.

**Открытое голосование (Open Voting)** – этот термин обозначает ситуацию, когда избиратели ставят пометки в бюллетенях на виду у всех (т.е., не в кабинках для голосования и не за ширмами для голосования). Открытое голосование может быть не намеренным (например, если у организаторов не оказалось кабинок или ширм для голосования), намеренным (например, когда избиратели сами решают не пользоваться кабинками или ширмами) или проводиться согласно инструкции. Наблюдателям следует попробовать понять, с каким из этих случаев они имеют дело, однако им нельзя забывать, что избиратели не могут отказаться от своего права на тайное голосование.

**Повторное голосование (Repeat voting)** – так называется дополнительный раунд голосования, который проводится в случае отмены результатов голосования на том или ином избирательном участке, в той или иной местности, или иногда в масштабах страны, вследствие выявленных нарушений или в связи с иными обстоятельствами, предусмотренными законом. Повторное голосование не следует путать с голосованием во втором круге выборов.

**Подвозка (Bussing)** – незаконная схема, при которой избирателей организовано подвозят по очереди к нескольким избирательным участкам с тем, чтобы каждый из них мог проголосовать многократно. Данный термин не относится к ситуациям, когда какая-либо партия или орган власти предоставляют избирателям транспорт для проезда на избирательный участок с тем, чтобы каждый из них мог проголосовать один раз в соответствии с законом.

**Помещение для голосования (Voting Room)** – помещение на избирательном участке, в котором проходит голосование.

**Протокол (Protocol)** – может также называться «учетный документ о работе (избирательного участка)» (record of work (of the polling board)) или «(сводная) таблица результатов» ((aggregated) table of results). Представляет собой отпечатанную форму, которая служит официальным документом, содержащим информацию об итогах работы данного избирательного участка. В протоколе предусмотрены поля для фамилий членов избирательной комиссии, для их подписей, а также для результатов выборов и для замечаний (т.е. комментариев, описания событий или жалоб). Такой документ используется на всех выборах. Иногда по-английски его называют minutes. Протоколы также содержат результаты голосования, которые затем передаются избирательной комиссии следующего уровня.

**Реестр избирателей (Voter Register)** – реестр всех лиц, имеющих право голосовать на данных выборах. Иногда также используется термин «реестр выборщиков» (Register of Electors).

**Список избирателей (Voter List)** – часть реестра избирателей, нередко на бумажном носителе или в печатной форме, соответствующая данному избирательному участку и содержащая фамилии всех избирателей, которые имеют право голосовать на данном участке. Список избирателей должен находиться на избирательном участке в день голосования, и избиратели обычно получают бюллетень для голосования после того, как удостоверят свою личность и распишутся в списке избирателей.

**Список кандидатов (List of Candidates)** – список, в который внесены либо все кандидаты, участвующие в данных выборах, либо кандидаты от какой-либо партии, участвующей в выборах.

**Урна для голосования (Ballot Box)** – надежно защищенный опечатанный ящик, в который избиратели опускают бюллетени для голосования. Иногда изготавливается из прозрачного материала.

**Чернила (Ink)** – жидкость, которую в ходе голосования наносят на палец избирателя. Это могут быть прозрачные чернила, которые становятся видимыми только под источником ультрафиолетового света, или темные чернила, которые заметны сами по себе. Такие чернила наносят на пальцы избирателей в соответствии с положениями избирательного законодательства или нормативных актов страны, проводящей данные выборы. Эта мера может быть важным средством защиты от многократного голосования.

## Приложение IV

### Публикации БДИПЧ ОБСЕ, касающиеся выборов

Руководство по наблюдению за выборами (6-е изд., 2010)

Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами (2007).

Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика. (2006)

Руководство по мониторингу участия женщин в выборах (2005).

Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ (2003)

Руководство для внутренних наблюдателей за выборами (2004)

Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе (2001)

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (2001)

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System (Разрешение споров, касающихся выборов, в регионе ОБСЕ: к разработке стандартной системы мониторинга споров, касающихся выборов) – на англ. яз. (2000)

#### **Готовятся к публикации:**

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (дополненное издание, 2010)

Руководство по наблюдению за участием национальных меньшинств в избирательном процессе (2010)

Руководство по мониторингу средств массовой информации в ходе работы миссий по наблюдению за выборами (2010)

Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей (2010)

Руководство по мониторингу финансирования избирательных кампаний (2011)





