

## Рекомендации по избирательной реформе

Серия публикаций EPDE #1 – сентябрь 2019

# ПРАВОВЫЕ РАМКИ ГРАЖДАНСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА ЕС И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Издатель:**

Европейская платформа за демократические выборы  
[www.epde.org](http://www.epde.org)

**Ответственные за содержание:**

Europaischer Austausch gGmbH  
Erkelenzdammm 59  
10999 Berlin, Germany

**Представитель:**

Стефани Шиффер

EPDE финансируется Европейским Союзом



и Федеральным министерством иностранных дел Германии.



Выраженные здесь мнения не обязательно отражают мнения доноров.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

СЛОВАРЬ	3
РЕЗЮМЕ	3
ОБ ЭТОЙ ПУБЛИКАЦИИ	4
ИСТОЧНИКИ МАНДАТА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА	4
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ЦИКЛ И ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	5
ГРАЖДАНСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И НА ПРАКТИКЕ	6
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПОЛОЖЕНИЯ О НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ	6
ПОЛОЖЕНИЯ И ПРАКТИКА АККРЕДИТАЦИИ	7
ДОСТУП В ПРЕДВЫБОРНЫЙ ПЕРИОД	8
НАБЛЮДЕНИЕ В ДЕНЬ ВЫБОРОВ	9
ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ	9
ВЫВОДЫ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ	10
РЕКОМЕНДАЦИИ	11
EPDE И ЕЕ ЧЛЕНЫ	12

Автор Татьяна Хильшер-Богусевич

Редактор Адам Бусулеану

## СЛОВАРЬ

БХК	Белорусский Хельсинкский комитет	ЦИК	Центральная избирательная комиссия
ВК	Венецианская комиссия Совета Европы	EMDS	Центр мониторинга выборов и обучения демократии (Азербайджан)
ЕС	Европейский союз	HCАV	Хельсинкская гражданская ассамблея в Ванадзоре (Армения)
КИУ	Комитет избирателей Украины	ISFED	Международное общество справедливых выборов и демократии (Грузия)
МППП	Международный пакт о гражданских и политических правах	ТИАС	Антикоррупционный центр «Трансперенси Интернешнл» (Армения)
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе		
ОУВ	Орган управления выборами		

## РЕЗЮМЕ

За последнее десятилетие группы гражданского общества, осуществляющие наблюдение за выборами в странах «восточного соседства» Европейского Союза приобретают все большее влияние как субъекты управления, которые эффективно формируют избирательные реформы в своих странах.

Тем не менее, условия для внутреннего наблюдения за выборами как в законодательстве, так и на практике, а также отношение к такому наблюдению значительно различаются в зависимости от страны. В то время как в Армении, Грузии, Молдове и Украине гражданское наблюдение принимается и в целом поддерживается, организации гражданского общества в Азербайджане и Беларуси осуществляют свою деятельность в значительно более жестких условиях. В России закон не предоставляет возможности для прямого независимого наблюдения организациями для гражданского общества, которые

сталкиваются с давлением или даже преследованием со стороны властей.

В этой публикации EPDE анализирует условия для гражданского наблюдения за выборами в семи странах «восточного соседства» Европейского союза (ЕС): Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове, Украине и России. Отчет основан на недавно разработанном онлайн-каталоге рекомендаций по реформе избирательной системы стран региона с открытым исходным кодом, который содержит и оценивает более 490 рекомендаций, касающихся выборов, проведенных в регионе в период между 2012 и 2018 годами. 56 из этих рекомендаций относятся конкретно к наблюдению за выборами, и большинство из них имеют высокую оценку их приоритетности и в данный момент имеют статус рекомендаций, которые еще не реализованы.

Хотя множество факторов может влиять на способность и готовность стран выполнять рекомендации, в большинстве случаев недостаточная последующая деятельность (деятельность после выборов), скорее всего, связана с отсутствием политической

воли правительств выполнять международные обязательства, искренне учитывать рекомендации и предложения по улучшению избирательных процессов, а также вести диалог с организациями гражданского общества.

## ОБ ЭТОЙ ПУБЛИКАЦИИ

Благодаря этой публикации EPDE стремится привлечь внимание заинтересованных сторон в рассматриваемых странах и на международном уровне к существующим барьерам для гражданского наблюдения за выборами. Таким образом, этот отчет также является призывом к законодателям и органам власти пересмотреть сегодняшние рамки и структуры для устранения существующих ограничений деятельности организаций гражданского общества и создать атмосферу открытости, прозрачности и интеграции. Этот отчет – это также дань уважения неустанной работе, мужеству и преданности организаций гражданских наблюдателей демократическим выборам.

Основу этой публикации составляют недавние отчеты, опубликованные организациями гражданских наблюдателей EPDE в рассматриваемых странах. Кроме того, в отчете приводятся ссылки на рекомендации по совершенствованию законодательства, представленные в отчетах гражданских наблюдателей за выборами и отслеживаемые в онлайн-каталоге рекомендаций EPDE по избирательной реформе (см. подраздел ниже).

После включения EPDE в марте 2018 года в список «нежелательных иностранных организаций» в

Российской Федерации любое сотрудничество EPDE с партнерскими организациями гражданского общества в России подвергает их риску административных и уголовных санкций. Анализ условий гражданского наблюдения за выборами в России, представленный в этой публикации, основан исключительно на информации из открытых источников, включая правовую информацию о Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и других правительственных вебсайтах, отчеты международных и внутренних групп наблюдения, наблюдателей от политических партий и журналистов.

Для обобщения условий наблюдения в докладе особое внимание уделяется пяти темам: (1) правовая основа для гражданского наблюдения за выборами, (2) процедуры и практика аккредитации, (3) доступ в предвыборный период, (4) наблюдение в день выборов и (5) доступ к правосудию и правовой защите. Примеры из рассматриваемых стран, включенные в этот отчет, ссылаются на названия организаций-членов EPDE, которые сообщили о соответствующей проблеме, и на год выборов, к которым относится комментарий.

## ИСТОЧНИКИ МАНДАТА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Важная роль, которую гражданские наблюдатели играют в поддержке проведения демократических выборов, подчеркивается рядом международных и региональных стандартов, а также документами о передовой избирательной практике.

Например, в Замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) гражданское наблюдение признается формой ведения государственных дел, «связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий» и которое «охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях». В нем также говорится, что необходимо «организовать независимую

проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней».

Пункт 8 Копенгагенского документа Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 1990 года создает основу для наблюдения за выборами в регионе ОБСЕ и подчеркивает, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». Гражданское наблюдение за выборами также закреплено в ряде документов ЕС, которые рассматривают его как важный инструмент повышения прозрачности и доверия ответственности к избирательным процессам. В статьях 14 и 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод Содружества Независимых Государств 2002 года также содержатся гарантии наблюдения за выборами как

гражданских, так и международных наблюдателей. Аналогичным образом, в разделе II.3.2 Кодекса добросовестной практики 2002 года по вопросам выборов Венецианской комиссии Совета Европы (ВК) содержится призыв к предоставлению возможности как международным, так и гражданским наблюдателям следить за всеми этапами избирательного процесса. ВК считает, что «наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов

и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании».

Права и обязанности гражданских наблюдателей также были подробно изложены в Декларации глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями. В Декларации, в частности, содержится призыв «[...] добиваться отмены необоснованных ограничений и других препятствий для полного участия граждан в избирательных и политических процессах [...]».

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ЦИКЛ И ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

В соответствии с подходом избирательного цикла и признавая тот факт, что выборы являются не однодневным мероприятием, организации гражданского наблюдения стремятся оставаться вовлеченными и вносить свой вклад в процессы анализа и реформ в период после выборов. Это проявляется в активном участии в последующих мероприятиях, работе с властями по выполнению рекомендаций и лоббированию реформ в различных форматах сотрудничества.

Для поддержки усилий организаций гражданских наблюдателей по отслеживанию выполнения рекомендаций EPDE разработала онлайн-каталог рекомендаций по реформе избирательной системы в ряде целевых стран с открытым исходным кодом. На сегодняшний день база данных содержит более 490 рекомендаций по выборам, проведенным в период между 2012 и 2018 годами в рассматриваемых странах, и оценивает выполнение рекомендаций, связанных с последними выборами. 56 из этих рекомендаций относятся конкретно к наблюдению за выборами.

Несмотря на значительные последующие усилия со стороны как гражданских, так и международных организаций-наблюдателей, внимание к рекомендациям и их выполнение остается недостаточным. Большинство из рекомендаций, относящихся к наблюдению за выборами из базы данных рекомендаций EPDE, оцениваются как те, которые еще не реализованы. Большинство из этих рекомендаций были оценены как «высокоприоритетные». Отсутствие действий по рекомендациям может в некоторой степени объясняться трудностями в достижении политического консенсуса по предлагаемым мерам, отсутствием ресурсов для реализации или необходимостью внесения изменений в конституции, которые трудно принять, то есть проблемами, которые могут осложнить любой законодательный процесс. Тем не менее, в большинстве случаев недостаточная последующая деятельность по выполнению рекомендаций, по-видимому, является отражением отсутствия политической воли искренне рассмотреть предложения по улучшению

избирательных процессов и вступить в диалог с организациями гражданского общества.

Позитивным развитием событий является то, что в последние годы организации-члены EPDE в Армении, Грузии и Молдове отмечают некоторое улучшение уровня вовлечения гражданского общества в процессы анализа выборов, которые проводятся органами по управлению за выборами (ОУВ) и/или властями стран. Организации-члены EPDE приветствуют возможность внести свой вклад в эти процессы. Согласно отчетам Хельсинкской Гражданской Ассамблеи в Ванадзоре (HCAV) в Армении в 2017 году и Международного общества за справедливые выборы и демократию (ISFED) в Грузии в 2018 году организации гражданских наблюдателей были приглашены на многосторонние консультативные форматы разработки избирательной реформы в этих странах. Предложения организаций-членов EPDE также были проанализированы в рамках этих консультаций.

Однако вышеназванные организации не были удовлетворены уровнем приверженности властей поиску подлинных компромиссов и соблюдению соглашений, достигнутых в рамках рабочих групп и консультативных форумов, а также выполнению рекомендаций (HCAV 2017, ISFED 2017, 2018). К сожалению, открытость избирательных органов к вкладу со стороны организаций гражданского общества и их включение в качестве партнера в анализ результатов выборов далеко не являются стандартом в целевых странах. Такие процессы пока остаются скорее примерами передовой практики.

## ГРАЖДАНСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И НА ПРАКТИКЕ

Последующие главы содержат обзор правовых положений и практики в пяти основных темах этой публикации.

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПОЛОЖЕНИЯ О НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ

Избирательное законодательство в 6 странах членов EPDE (Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине) прямо разрешает наблюдение за выборами как гражданскими, так и международными организациями. Законодательство в этих странах обрисовывает права наблюдателей, которые включают в себя требование нейтральности и невмешательства, и описывает правила, которым они имеют право следовать.

С другой стороны, избирательное законодательство в России не предусматривает прямого наблюдения со стороны гражданских наблюдателей или организаций. Законодательство разрешает наблюдение только международным организациям, доверенным лицам партий и кандидатов и средствам массовой информации, а с 2017 года – также наблюдателям, назначенным гражданскими палатами<sup>1</sup>. Этот последний вариант, хотя и представлял собой долгожданное расширение возможностей для вовлечения гражданского общества, тем не менее не в достаточной мере решил проблему отсутствия правовых положений для независимого наблюдения гражданскими наблюдателями и организациями<sup>2</sup>. Кроме того, так называемый Закон об иностранных агентах, принятый в 2012 году, обязывает все организации гражданского общества, а с 2018 года также средства массовой информации, которые получают финансирование из-за рубежа и занимаются широко определенной «политической деятельностью», зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов». Последующие строгие обязательства по финансовой отчетности и аудиту и требование идентифицировать себя в качестве «иностранных агентов» в публикуемых материалах широко рассматриваются как оказание сдерживающего воздействия на гражданское общество и независимые средства массовой информации. Движение «Голос» является одной из пострадавших организаций гражданского общества, которая числится в списке иностранных агентов с 9 июня 2014 года.

Организации-члены EPDE подчеркивают, что правовые положения о гражданском наблюдении за выборами в рассматриваемых странах требуют

пересмотра и дальнейшего развития для устранения ряда недостатков:

- В Азербайджане положения законов о неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) и грантах накладывают ряд ограничений на допустимые виды деятельности и на источники финансирования для организаций гражданского общества, в том числе группы гражданских наблюдателей. Центр мониторинга выборов и обучения демократии (EMDS) в своем докладе о выборах 2018 года отмечает, что эти ограничения серьезно ограничивают деятельность неправительственных организаций, в частности из-за запрета на получение финансирования из зарубежных источников и осуществления деятельности без государственной регистрации. Аналогичные ограничения на деятельность организаций гражданского общества существуют в Беларуси: НПО обязаны регистрироваться в Министерстве юстиции, подвергаются строгому государственному надзору, в том числе в отношении источников финансирования, а также предусматривается уголовная ответственность за работу с незарегистрированными НПО. Закон об общественных объединениях предоставляет властям достаточно возможностей для произвольных отказов на запросы о регистрации, в том числе из-за незначительных технических деталей.
- Как отмечают EMDS (2018), Белорусский Хельсинкский комитет (БХК) и Правозащитный центр «Весна» в Беларуси (2016), тщательно сформулированные или узко определенные права наблюдателей за выборами, которые прямо не позволяют наблюдать за всеми этапами избирательного процесса, имеют эффект ограничения деятельности по наблюдению, особенно в период до и после выборов.
- В Беларуси некоторые ключевые процессы и мероприятия, связанные с выборами, не включены в перечень аспектов, которые наблюдатели на выборах имеют право мониторить. Как сообщает БХК и «Весна» в связи с местными выборами 2017 года и парламентскими выборами 2016 года такие процессы, как формирование избирательных комиссий (отсутствие доступа к заявочным документам) и регистрация кандидатов (контроль процедуры проверки подписей и доступ к другим регистрационным документам), оставались недоступным для всестороннего наблюдения.

1 Созданная в 2005 году Общественная палата Российской Федерации призвана содействовать взаимодействию граждан с правительственными чиновниками и местными властями. Из 168 членов палаты 40 назначаются президентом, 85 – региональными общественными палатами и 43 – общественными объединениями. Члены региональных общественных палат назначаются федеральными или региональными правительствами и организациями гражданского общества. См. Итоговый отчет БДИПЧ / ОБСЕ о президентских выборах 2018 года.

2 В Итоговом отчете о президентских выборах 2018 года БДИПЧ / ОБСЕ указывают, что «в связи с восприятием общественных палат как структур, связанных с государственной властью, проводимое ими наблюдение не восполняет отсутствие законодательного регулирования независимого наблюдения гражданами и организациями».

- В ходе парламентских выборов в Молдове 2019 года организация Promo-LEX сообщила о введении ограничения в рамках законодательства органов по управлению за выборами (ОУВ) по статусу наблюдателей, которое требует от наблюдателей воздерживаться от публичных комментариев по поводу своих наблюдений до закрытия избирательных участков. Однако позитивным стало то, что это ограничение было снято накануне дополнительных выборов 2019 года.

Анализ рекомендаций организаций наблюдателей, связанных с наблюдением за выборами, показывает, что большинство выявленных недостатков требуют внесения изменений в законодательство. Более 50% рекомендаций адресованы национальным парламентам, которые были определены как органы, несущие основную ответственность за реализацию рекомендаций.

## ПОЛОЖЕНИЯ И ПРАКТИКА АККРЕДИТАЦИИ

Законодательство в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине в целом обеспечивает адекватную основу для аккредитации как гражданских, так и международных наблюдателей. Процедуры аккредитации описаны и, как правило, включены в соответствующие разделы избирательного законодательства. Дополнительные подробные положения по этому вопросу часто принимаются как часть нормативов ОУВ. В России процедуры аккредитации прописаны в законе и нормативах ОУВ, но в отсутствие правовых положений для деятельности организаций гражданского общества в качестве наблюдателей, гражданские наблюдатели имеют единственный вариант сотрудничества и получения аккредитации – через политические партии, средства массовой информации и гражданские палаты.

В странах, допускающих прямую аккредитацию гражданских наблюдателей, процессы аккредитации в Армении, Грузии, Молдове и Украине были оценены организациями-членами EPDE в целом как открытые, что приводит к регистрации большого числа наблюдателей. Типичные требования для аккредитации для организаций гражданских наблюдателей:

- Регистрация как организаций гражданского общества, общественного объединения или движения;
- Уставная деятельность включает аспекты, связанные с демократическим развитием, правами человека, выборами и наблюдением за ними;
- Предоставление в ОУВ и / или региональные / местные избирательные комиссии предусмотренных форм аккредитации и сопроводительных документов;
- Предоставление документов в установленные сроки.

Тем не менее, применение положений об аккредитации наблюдателей на практике во время недавних выборов вызывало беспокойство и критику со стороны ряда организаций-членов EPDE. Помимо привлечения внимания к конкретным проблемам, перечисленным в приведенной ниже таблице, EMDS (2018), PromoLex (парламентские выборы 2019 года) и Антикоррупционный центр «Трансперенси Интернешнл» в Армении (2018) призвали упростить и провести де-бюрократизацию процедур аккредитации с целью устранения ненужного административного бремени как для избирательных органов, так и для организаций-наблюдателей.

Остальные проблемные аспекты или практики, связанные с аккредитацией гражданских наблюдателей, включают:

- Введение **дополнительных требований по аккредитации** как части правил ОУВ, не предусмотренных или выходящих за рамки требований, установленных законом (ОПОРА в Украине на парламентских выборах 2019, Promo-LEX 2019).
- Поскольку решения об аккредитации принимаются только за несколько дней до дня выборов, организации подают искусственно **расширенные списки наблюдателей**, чтобы компенсировать возможные отклонения и отказы. Эта практика истощает ресурсы как избирательных комиссий, так и организаций-наблюдателей (ТИАС 2018).
- Не имея достаточно ресурсов для удовлетворения большого количества запросов на аккредитацию наблюдателей, ОУВ выдают **бланковые аккредитации**, которые должны быть заполнены самими организациями-наблюдателями. Эта практика обременительна для организаций-наблюдателей, а также оставляет место для злоупотреблений (ТИАС, HCAV 2018).
- **Задержки** в обработке запросов на аккредитацию, **отказы** наблюдателям по причине упущений или нарушений в оформлении документов и запросы в отношении занятости наблюдателей, их политической принадлежности и политических целей (EMDS 2018).
- **Отказ в аккредитации некоторых международных НПО** в качестве международных наблюдателей в связи с тем, что другие авторитетные международные организации уже начали наблюдение в стране и тем, что наблюдателей уже много (ТИАС 2017).
- Юридическая норма об **истечении срока действия аккредитации** «в день объявления результатов голосования соответствующей комиссией» может на практике привести к тому, что наблюдателям будет отказано в возможности наблюдать за событиями и процессами, происходящими после объявления результатов на избирательных участках, в том числе мероприятия после выборов и процессы подачи

жалоб и апелляций (Белорусский Хельсинкский комитет и «Весна», 2016).

Серьезное беспокойство, разделяемое рядом организаций-членов EPDE, связано с наблюдаемым ростом политически мотивированного внутреннего наблюдения. В нескольких отчетах о наблюдении за выборами из Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии и Украины приводятся примеры организаций и неправительственных организаций, которые часто имеют явную политическую принадлежность и повестку дня, но которые аккредитованы в качестве гражданских наблюдателей и изображают независимое наблюдение. Такие организации часто работают без четких или опубликованных методологий, не публикуют подробных отчетов о своих наблюдениях и обычно не имеют или имеют минимальный предыдущий опыт наблюдений. Несмотря на то, что такие организации неправомерно (но эффективно) используют статус независимого беспартийного наблюдения за выборами для манипулирования восприятием и общественным мнением или использования его для политических выгод, создается ощущение, что действия таких организаций часто допускаются властями и исполнены органами. Часто оказывается, что в некоторых странах отсутствуют эффективные механизмы для проверки биографических данных и предотвращения аккредитации организаций или отдельных наблюдателей, участвующих в политически предвзятых наблюдениях (ТИАС 2018 и Комитет избирателей Украины (КИУ) 2019 в Украине, Опора о парламентских выборах в 2019). Такая практика наносит серьезный ущерб достоверному беспартийному наблюдению за выборами.

## ДОСТУП В ПРЕДВЫБОРНЫЙ ПЕРИОД

В то время как законы рассматриваемых стран содержат общие требования к публичному избирательному процессу и доступу к нему наблюдателей, на практике это не всегда означает, что гражданские наблюдатели могут свободно следить за всеми процессами и действиями, связанными с выборами.

Организации-члены EPDE сообщают о различных проблемах, которые повлияли на их работу в предвыборный период:

1. **Необходимость большей интеграции, прозрачности и открытости** ОУВ, комиссий более низкого уровня, других учреждений, участвующих в организации выборов, и местных администраций по отношению к гражданским наблюдателям: хотя условия наблюдения и уровень доступа значительно различаются по странам, некоторые организации, в том числе БХК и «Весна» (2017), ISFED (2017), Promo-LEX (парламентские выборы 2019) и Опора (президентские выборы 2019) в своих отчетах прямо обращаются к ОУВ с просьбой рассматривать гражданских наблюдателей как партнеров, а не как противников, а также принять инклюзивный подход и расширить

возможности доступа к процессам и данным, а также к документации выборов.

2. **Отсутствие доступа к обсуждениям в избирательных комиссиях и к процессу принятия решений.** В Беларуси наблюдатели сообщают, что им не всегда предоставляется доступ к совещаниям и рабочим сессиям, в ходе которых проводились реальные обсуждения. Они могли присутствовать только на заседаниях, во время которых решения были объявлены и формально одобрены. Например, в связи с парламентскими выборами 2016 года и местными выборами 2017 года, БХК и «Весна» сообщили, что они не смогли следить за процессами формирования избирательных комиссий и проверки подписей кандидатов и имели доступ только к информации и встречам о результатах этих процессов.
3. **Случаи дифференцированного обращения с международными и гражданскими наблюдателями.** В связи с президентскими выборами в Украине в 2019 году Опора сообщала, что международные наблюдатели имели более привилегированный доступ, чем гражданские наблюдатели. ЦИК приняла решение о возможности для гражданских наблюдателей принять участие в нескольких заседаниях посредством отдельного голосования, несмотря на то, что право на участие в заседаниях комиссий предоставлено гражданским наблюдателям законом. Международным наблюдателям разрешили присутствовать без какого-либо дополнительного процесса.
4. **Давление и запугивание.** К сожалению, гражданские организации-наблюдатели в рассматриваемых странах сообщают о различных формах давления, преследования и запугивания гражданских наблюдателей.

Примеры давления и запугивания, о которой сообщают практически все организации EPDE во всех рассматриваемых странах, хотя и в разной степени, но по-прежнему значительно затрудняют работу гражданских наблюдателей. Они включают:

- Сбор информации о месте проживания наблюдателей, их семье и работе;
- Угрозы увольнения с работы и возбуждения административного производства;
- Угрозы членам семьи;
- Психологическое давление, словесные атаки и физическое насилие;
- Случаи слежки, подслушивание и разнообразные проверки;
- Скоординированные кампании клеветы, направленные на дискредитацию организаций-наблюдателей и отдельных наблюдателей.



## НАБЛЮДЕНИЕ В ДЕНЬ ВЫБОРОВ

Законы во всех рассматриваемых странах предоставляют общие гарантии доступа наблюдателей к процессам в день выборов. Однако в то время как в некоторых странах положения о наблюдении в день выборов сформулированы широко и инклюзивно – такой подход приветствуется как более благоприятный для свободного и беспрепятственного наблюдения – другие страны более аккуратно и узко описывают процессы для наблюдения и информацию, доступную для наблюдателей.

Организации EPDE отмечают, что на практике уровень доступа во время наблюдения за открытием участков и голосованием на избирательных участках варьируется от в целом удовлетворительного до хорошего и очень хорошего. Гражданские наблюдатели сообщают, что в целом они могли следить за процессами, хотя не без случаев произвольного отказа в доступе или удаления наблюдателей с избирательных участков. Это чаще всего отмечалось в Азербайджане, Беларуси и России. Присутствие наблюдателей на избирательных участках было подчеркнуто организациями наблюдателей как имеющее сдерживающий эффект и влияющее на качество процесса. Наблюдатели сообщают, что им удалось предотвратить различные злоупотребления, в том числе в отношении присутствия посторонних лиц и попыток голосования без удостоверения личности, группового голосования и выноса избирательных бюллетеней с избирательных участков. Некоторые проблемы в связи с этим этапом включают:

- Ограничения на количество наблюдателей на избирательном участке (БХК и «Весна» 2016, ТИАС 2018);
- Лишение возможности снимать фото и видео о нарушениях, несмотря на то, что это не запрещено законом (БХК и «Весна» 2016, HCAV 2017, ISFED 2018, а также в России 2018, 2019);
- Недостаточные или, наоборот, чрезмерные положения и правила о том, когда наблюдатели могут быть удалены с избирательных участков (ТИАС 2018).

Тем не менее, организации-члены EPDE отмечают, что уровень доступа и прозрачности обычно ухудшается во время подсчета голосов и табулирования. Эти процессы оцениваются значительно более негативно, и наиболее распространенными проблемами являются:

- Наблюдатели ограничены в передвижении в помещениях избирательных участков во время процедур подсчета голосов и находятся слишком далеко от столов для подсчета и сортировки, в результате чего наблюдатели не могут видеть отметки в бюллетенях и четко видеть работу избирательных комиссий (БХК и «Весна» 2016, 2017, а также в России 2018);
- Протоколы результатов выборов не выдаются наблюдателям во всех случаях и / или не публикуются для общественного контроля на

избирательных участках (Promo-LEX 2019, EMDS 2016, 2018, а также в России 2018)

Организации-члены EPDE рассматривают публикацию результатов выборов ОУВ с разбивкой до уровня избирательного участка как важную меру прозрачности и укрепления доверия к избирательному процессу. Это не только дает избирателям возможность проверить результаты голосования на их отдельных избирательных участках, но также предоставляет гражданским наблюдателям и другим заинтересованным сторонам необходимый уровень информации, чтобы иметь возможность проверить, были ли результаты, представленные на уровне избирательного участка, точно подсчитанными и должным образом отраженными в общенациональных результатах выборов. В отсутствие таких положений в законодательстве были выпущены рекомендации по их внедрению, как например от БХК и «Весна» в связи с выборами 2016 года.

Законодательство о выборах в Армении, Азербайджане и России предусматривает установку видеокамер на избирательных участках и потоковое распространение записей в режиме онлайн. Гражданские организации-наблюдатели в этих странах используют такие записи для дополнения своих прямых наблюдений и получения информации с избирательных участков и районов, которые было невозможно охватить при личном наблюдении. Тем не менее, организации видят необходимость в улучшении уровня доступа к видеозаписям после дня выборов. В России более строгие правила доступа к видеозаписям были введены в преддверии президентских выборов 2018 года. Они позволяют гражданам получать записи только со своих отдельных избирательных участков при указании, какое предполагаемое нарушение имело место и в каком временном интервале. В Армении ТИАС (2018) подготовили рекомендацию, чтобы видеозаписи были доступны для просмотра на вебсайте ЦИК после дня выборов в течение определенного периода времени, или по крайней мере до истечения крайнего срока для оспаривания результатов выборов. Также рекомендуется иметь записи с отображением номеров избирательных участков и время записи, записывать звук в дополнение к видео и делать записи доступными для скачивания онлайн для облегчения просмотра и анализа.

## ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ

Гражданские организации-наблюдатели в рассматриваемых странах оценивают процессы подачи жалоб и апелляций как часть наблюдения, а во многих странах они сами подают жалобы и апелляции в отношении наблюдаемых нарушений.

Право на получение правовой защиты гарантируется рядом международных стандартов, включая статью 13 Европейской конвенции о правах человека и статью 2.3 МПГПП. В пункте 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года говорится,

что каждый человек будет иметь эффективные средства защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировать уважение основных прав и обеспечивать правовую целостность. В параграфе 99 Пояснительного отчета Кодекса добросовестной практики ВК по вопросам выборов говорится, что «круг лиц, имеющих право на подачу заявления об обжаловании, должен быть максимально широким. Любой избиратель данного округа [...] должен иметь право на подачу заявления об обжаловании».

Рассматриваемые страны имеют разнообразный подход в отношении права наблюдателей на заявления об обжаловании. Положительно, что избирательное законодательство в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, России и Украине открыто позволяет наблюдателям подавать жалобы, связанные с выборами. Однако в Армении и Беларуси жалобы могут подаваться только наблюдателями в отношении нарушений их индивидуальных прав, исключая, например, возможность оспаривания других нарушений в ходе избирательного процесса и результатов выборов, даже если серьезные нарушения были обнаружены и задокументированы. В Молдове наблюдатели и / или организации-наблюдатели не перечислены

среди субъектов, имеющих право подавать жалобы; однако это право предоставляется в целом всем избирателям и участникам выборов.

Организации-члены EPDE подняли несколько вопросов, связанных с процессом подачи жалоб и апелляций:

- Наблюдателям не разрешается вносить замечания о наблюдаемых злоупотреблениях в журналы избирательных участков (HCAV 2017, TIAC 2018);
- Сборы, взимаемые за подачу апелляций в суд, являются значительным финансовым бременем для организаций гражданских наблюдателей и отвлекают их от цели обеспечения общественного контроля за законностью выборов (TIAC 2018);
- Жалобы на ограничения или нарушения прав наблюдателей обрабатываются неадекватно и предвзято. Их часто отклоняют или не удовлетворяют на основании пояснительных записок членов комиссии, которые в ряде случаев сами обвиняют наблюдателей в нарушении закона (ISFED 2017, 2018).

## ВЫВОДЫ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

За последнее десятилетие гражданское наблюдение за выборами стало более популярным и превратилось в признанную форму контроля и участия граждан в избирательных процессах. Это оказалось крайне важным для обеспечения проведения демократических выборов и для долгосрочного совершенствования избирательного законодательства и практики. Гражданское наблюдение постепенно становится все более влиятельным и общепризнанным, хотя возможности для его улучшения все еще существуют. Целью является создание благоприятных условий для организаций гражданских наблюдателей, и в достижении этой цели могут участвовать различные группы заинтересованных сторон.

*«Необходимо создать среду, в которой гражданские наблюдатели рассматриваются как партнеры, а не как противники. В такой среде в отношениях с гражданским обществом преобладают открытость к информации, участие в диалоге и подлинный интерес к альтернативным мнениям».*

*Стефани Шиффер, EPDE*

Власти: Демонстрировать посредством своих действий и правил политическую волю для создания

необходимых условий для участия гражданских наблюдателей и гражданского общества в управлении в своих странах. Создавать и продвигать культуру и среду прозрачности, внимания и интеграции.

Законодателям: Законодательно требовать прозрачности на всех этапах избирательного процесса и повышать внимание к наблюдению и правам наблюдателей. Законы и нормативные акты должны обеспечивать более широкий доступ и гарантировать свободу действий гражданских наблюдателей без чрезмерных ограничений.

Избирательным администрациям: Проявлять открытость и прозрачность в отношениях с гражданскими наблюдателями и развивать отношения партнерства и сотрудничества. Подчеркивать права наблюдателей путем обучения избирательных комиссий.

Участникам выборов и политическим партиям: Понимать цели и мандат независимых гражданских наблюдателей и стремиться к синергии и сотрудничеству, которые не приводят к подрыву или размыванию ролей.

Международным организациям наблюдателей: Далее укреплять сотрудничество и поддержку гражданских наблюдателей. Подчеркивать важность выполнения рекомендаций всех наблюдателей и привлекать гражданских наблюдателей в качестве равных партнеров.

Общественности: Необходима более широкая публичная информация и дебаты о пользе наблюдения. Это поможет лучше понять роль наблюдателей

и укрепить общественное доверие и поддержку профессионального и независимого гражданского наблюдения.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

В отношении регулирования и практики гражданского наблюдения за выборами в отдельных странах существуют также следующие рекомендации:

### АРМЕНИЯ:

Парламенту: Законодательно восстановить право наблюдателей и организаций наблюдателей подавать жалобы в отношении более широких нарушений на выборах и результатов выборов;

Парламенту: Рассмотреть вопрос об отмене платы за подачу жалоб в суды для организаций гражданского общества;

ЦИК: Пересмотреть правила аккредитации наблюдателей, чтобы гарантировать эффективные и простые требования к аккредитации и обработке документов, одновременно обеспечивая надлежащий надзор и контроль над процессом.

### АЗЕРБАЙДЖАН:

Правительству, парламенту: Обеспечить свободу собраний и ассоциаций путем либерализации законов, ограничивающих работу и финансирование организаций гражданского общества, и создать разрешительные и благоприятные условия для создания и регистрации НПО, занимающихся наблюдением за выборами;

ЦИК: Упростить процедуры аккредитации, чтобы предоставить меньше возможностей для их произвольного толкования, разработать онлайн-механизм регистрации местных и международных наблюдателей;

Комиссиям нижестоящих уровней, местным органам власти: Обеспечить на практике возможность для гражданских наблюдателей действовать свободно, без каких-либо препятствий, давления и запугивания.

### БЕЛАРУСЬ:

Правительству, парламенту: Пересмотреть правовую базу, регуливающую регистрацию и деятельность организаций гражданского общества, в том числе тех, кто занимается мониторингом выборов, чтобы создать разрешительные и благоприятные условия для их работы;

Парламенту, ЦИК: Четко установить право наблюдателей контролировать все аспекты работы избирательных комиссий, включая проверку подписей и других документов для регистрации кандидатов, а также проверять списки избирателей;

ЦИК, комиссиям нижестоящих уровней: Повысить прозрачность процессов подсчета и составления таблиц, предоставив наблюдателям возможность свободно перемещаться по избирательным участкам и иметь прямую видимость счетных таблиц и отметок в бюллетенях для голосования;

ЦИК, комиссиям нижнего уровня: Рассмотреть возможность предоставления наблюдателям, зарегистрированным в окружных и территориальных избирательных комиссиях, права присутствовать и наблюдать за процедурами передачи избирательных бюллетеней и протоколов с результатами голосования с участков для голосования комиссиям более высокого уровня.

### ГРУЗИЯ:

Правительству, местным органам власти: Правительственные чиновники должны воздерживаться от нападок и запугивания организаций наблюдателей и их лидеров с целью дискредитации их или подрыва их репутации, прямо или косвенно посредством кампаний, проводимых другими лицами;

ЦИК, комиссиям нижнего уровня: Жалобы, поданные в связи с ограничениями прав наблюдателей, должны рассматриваться объективно и беспристрастно, с принятием обоснованных решений;

ЦИК: Тренинги для участковых и окружных комиссий должны подчеркивать значимость независимого наблюдения за выборами и этикет отношений с наблюдателями.

### МОЛДОВА:

Парламенту: Закрепить в законе несовместимость статуса наблюдателя с членством в политических партиях и статусом избранного должностного лица;

ЦИК, комиссиям нижнего уровня: В соответствии с требованиями законодательства предоставить на практике право наблюдателям на доступ и просмотр избирательной документации, включая списки избирателей и реестр жалоб.

Избирательным участкам: Соблюдать инструкции ЦИК о планировке избирательных участков, чтобы на практике гарантировать беспрепятственное наблюдение, обеспечивая наблюдателям четкую видимость избирательного процесса.

### РОССИЯ:

Парламенту: Внести изменения в законодательство, чтобы гарантировать прямое независимое

и беспристрастное наблюдение граждан за всем избирательным процессом.

Парламенту: Отменить закон об «иностранцах-агентах» и снять произвольные ограничения на работу неправительственных организаций, в том числе групп гражданских наблюдателей.

Правительству: Отменить включение EPDE в список «нежелательных иностранных организаций», которое изолирует и дискредитирует критическое гражданское общество в России и препятствует трансграничному сотрудничеству.

## УКРАИНА:

ЦИК: Воздерживаться от практики выдачи разрешений присутствовать на заседаниях ЦИК тем избирательным субъектам, право на участие в заседаниях которых уже гарантируется законом;

ЦИК: Обеспечить равное отношение к национальным и международным наблюдателям;

ЦИК: Рассмотреть способы обеспечения профессионального и независимого гражданского наблюдения и ограничения возможностей для политически мотивированного наблюдений за выборами.

## EPDE И ЕЕ ЧЛЕНЫ

EPDE была создана в декабре 2012 года в Варшаве 13 независимыми европейскими организациями по гражданскому наблюдению за выборами. Целью EPDE является поддержка гражданского наблюдения за выборами и содействие демократическим избирательным процессам как в ЕС, так и в восточных странах-соседах ЕС.

Организации-члены EPDE имеют значительный опыт наблюдения за выборами и оказания помощи своим странам в проведении действительно демократических выборов. В совокупности они наблюдали более 80 избирательных процессов в своих странах, а многие из них способствовали наблюдению за выборами и на международном уровне. Они направляют постоянно растущее число как долгосрочных, так и краткосрочных наблюдателей и всесторонне оценивают избирательные процессы, обеспечивая независимую оценку всех ключевых процессов и этапов выборов – от предвыборной кампании до событий после выборов. Посредством своей работы по наблюдению за выборами, опубликованных отчетов и предложенных рекомендаций они стремятся улучшить избирательное законодательство и практику в соответствии с международными обязательствами, стандартами

и национальным законодательством. Помимо наблюдательной работы, организации-члены EPDE проводят мероприятия на протяжении всего избирательного цикла, в том числе информационные и образовательные кампании для поощрения гражданского участия в политической жизни, поддержки осознанного голосования и расширения активности избирателей.

Большинство организаций-членов EPDE подписали Декларацию глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями, которая была опубликована в 2012 году, в настоящее время одобрена более 290 группами гражданских наблюдателей в 93 странах и поддерживается 13 ключевыми межправительственными и международными неправительственными организациями. Многие организации-члены EPDE также являются членами таких известных сетей наблюдения за выборами, как Глобальная сеть национальных наблюдателей за выборами и Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами. Все организации-члены EPDE применяют известные и опубликованные методологии, основанные на принципах беспристрастности, независимости, невмешательства и прозрачности.



Другие отчеты доступны в разделе «Документы»:  
[www.epde.org](http://www.epde.org)

Подпишитесь на нашу ежемесячную рассылку:  
[www.epde.org/en/newsletter.html](http://www.epde.org/en/newsletter.html)

Посетите наши социальные сети:

 [facebook.com/epde.electionsmonitoring](https://facebook.com/epde.electionsmonitoring)

 [@epde\\_org](https://twitter.com/epde_org)

**Члены EPDE:**

Белорусский Хельсинкский Комитет БХК (Беларусь)  
Комитет Избирателей Украины КИУ (Украина)  
Центр мониторинга выборов и обучения демократии EMDS (Азербайджан)  
Европейский Обмен (Германия)  
Хельсинкская Гражданская Ассамблея Ванадзор (Армения)  
Правозащитный Центр «Весна» (Беларусь)  
Международный центр изучения выборов IESC (Литва)  
Международное общество свободных выборов и демократии ISFED (Грузия)  
Норвежский Хельсинкский Комитет ННС (Норвегия)  
Гражданская Сеть ОПОРА (Украина)  
Ассоциация Promo-LEX (Молдова)  
Фонд им. Стефана Батория (Польша)  
Шведский Международный Либеральный Центр SILC (Швеция)  
Антикоррупционный Центр «Трансперенси Интернэшнл» (Армения)