

ГРАЖДАНСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ



Этот проект финансируется
Европейским Союзом

РУКОВОДСТВО ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ
ДЛЯ ГРАЖДАНСКИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ



ГРАЖДАНСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

РУКОВОДСТВО ПО
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ ДЛЯ
ГРАЖДАНСКИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

СОДЕРЖАНИЕ

СТРАНИЦА

7	ВВЕДЕНИЕ
	ГЛАВА
9	ГЛАВА 1 НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ И ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ
13	ГЛАВА 2 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ
21	ГЛАВА 3 ВЫБОР РЕКОМЕНДАЦИЙ
27	ГЛАВА 4 ИНИЦИИРОВАНИЕ ДИАЛОГА ПОСЛЕ ВЫБОРОВ
33	ГЛАВА 5 РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ И СОЗДАНИЕ ПЛАТФОРМЫ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ
41	ГЛАВА 6 ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ
47	ГЛАВА 7 ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
59	ГЛАВА 8 ОТСЛЕЖИВАНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ
64	АКРОНИМЫ · ПРИЛОЖЕНИЯ
65	ПРИЛОЖЕНИЕ 1 ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ РЕКОМЕНДАЦИЙ
66	ПРИЛОЖЕНИЕ 2 ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОТСЛЕЖИВАНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ВЫБОРАМ
67	ПРИЛОЖЕНИЕ 3 ШАБЛОН ПЕРИОДИЧЕСКОГО ОТЧЕТА О ВЫПОЛНЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ
68	ПРИЛОЖЕНИЕ 4 ДРУГИЕ ДОСТУПНЫЕ РЕСУРСЫ

ВВЕДЕНИЕ

За последние 30 лет наблюдение за выборами, как местными, так и международными организациями, стало широко распространенной практикой во всем мире. Для организаций гражданского общества (ОГО) в стране и межправительственных или неправительственных международных организаций является обычной практикой наблюдение за различными этапами избирательного процесса и представление после дня выборов оценки того, насколько выборы соответствуют международным и региональным стандартам демократических выборов. Как правило, такие группы публикуют свои предварительные результаты сразу же после дня выборов, а затем представляют более полные результаты в окончательном отчете в последующие недели и месяцы. Часто итоговый доклад включает в себя ряд рекомендаций, как наилучшим образом решать проблемы, выявленные в ходе избирательного процесса, чтобы привести выборы в соответствие с региональными и международными стандартами демократических выборов. Сам факт вынесения рекомендаций уже свидетельствует о том, что наблюдение за выборами является конструктивной деятельностью, направленной на улучшение выборов в соответствии с международными и региональными стандартами.

Однако после выборов часто возникает общая «усталость от выборов», и чаще всего эти рекомендации, сделанные наблюдателями, в период между выборами остаются без внимания заинтересованных сторон. Кроме того, парламенты и другие заинтересованные стороны сталкиваются с множеством других проблем, поэтому привлечь внимание к избирательным реформам бывает непросто. Группы наблюдателей, которые дают рекомендации, иногда упускают возможности для поддержания постоянного внимания. Это происходит по целому ряду причин, таких, как неблагоприятный политический контекст, конкурирующие организационные приоритеты, отсутствие финансирования или нехватка опыта в проведении избирательной реформы. В других случаях ОГО выступают за избирательные реформы, но без согласованной стратегии, поэтому их усилия могут быть недостаточно организованы или несвоевременны. В таких случаях рекомендации по проведению выборов могут служить основой для мероприятий по продвижению и мониторингу.

Гражданское наблюдение за выборами (и соответствующие рекомендации) не является самоцелью. Это лишь часть общественной кампании по формированию и поддержанию избирательной целостности при помощи граждан, которая продолжается на протяжении всего избирательного цикла. В то время как наблюдение за выборами дает основанные на фактических данных рекомендации по реформе, ОГО должны защищать эти реформы в течение периода между выборами и продолжать следить за тем, насколько они были приняты во внимание и реализованы до начала следующих выборов. Таким образом, рекомендации могут выступать в качестве инструмента демократической подотчетности, позволяя гражданам контролировать демократические реформы.

Поддержка и защита избирательной реформы являются частью ответственности гражданских групп наблюдателей за выборами. Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов (ДоГП) обязывает организации:

там, где это возможно надо добиваться: внесения и выполнения поправок, улучшающих правовую базу выборов; ненасильственных, подотчетных, открытых и ответственных избирательных и политических процессов; отмены необоснованных ограничений и других препятствий для полного участия граждан в избирательных и политических процессах; и увеличивать свой вклад в развитие демократического управления;¹

Это пошаговое руководство ориентировано, прежде всего, на гражданские группы наблюдателей и другие ОГО, которые заинтересованы в использовании своего потенциала, чтобы играть влиятельную роль в улучшении избирательного процесса на протяжении всего избирательного цикла. Оно содержит удобные для пользователей указания, как гражданские группы наблюдателей и другие лица могут эффективно выполнять рекомендации наблюдателей, используя существующие сети, авторитет и потенциал, полученные в ходе выборов. Содействуя выполнению рекомендаций по проведению выборов, гражданские группы наблюдателей демонстрируют потенциал влияния наблюдения за выборами.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РУКОВОДСТВА

В этом руководстве основное внимание уделяется двум основным типам деятельности по осуществлению дальнейших шагов по результатам наблюдения для ОГО:

- 1 поддержка и продвижение избирательной реформы с целью привлечь внимание и побудить заинтересованные стороны выполнить рекомендации до начала следующих выборов; и
- 2 отслеживание рекомендаций для мониторинга прогресса их выполнения и предоставление регулярных отчетов о полученных результатах. В идеале эти два вида деятельности должны осуществляться в одно и то же время.

В идеале эти два вида деятельности должны осуществляться в одно и то же время.

Выбор и разработка инициатив будут зависеть от ряда факторов - как внутренних, так и внешних по отношению к самим ОГО. Внутренние факторы включают организационные приоритеты, ресурсы и потенциал, в то время как внешние - общий политический контекст и отношение заинтересованных сторон к избирательной реформе. Эти вопросы будут подробно рассмотрены в руководстве.

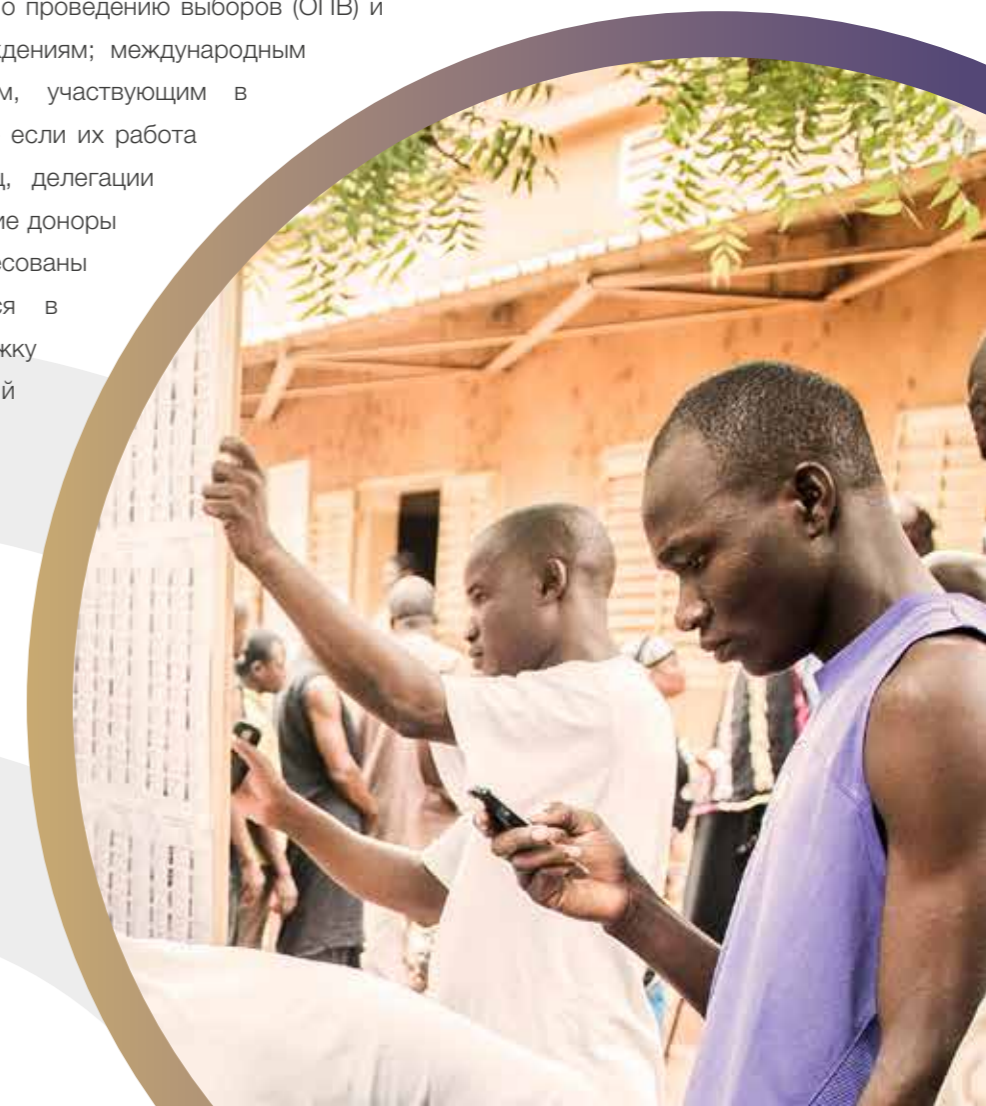
1. Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов (ДоГП), параграф 21 (к), одобренный более чем 290 группами гражданских наблюдателей в 93 странах мира и поддержанный 13 ключевыми межправительственными и международными неправительственными организациями. Декларация, принятая в штаб-квартире ООН в 2012, доступна по адресу www.gndem.org

КТО ДОЛЖЕН ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЭТО РУКОВОДСТВО?

Как уже упоминалось, основной целевой аудиторией этого руководства являются гражданские группы наблюдателей: ОГО, которые занимаются наблюдением за выборами, но могут не иметь большого опыта в продвижении демократических принципов. Гражданские группы наблюдателей обычно публикуют отчеты в течение избирательного периода, однако не всегда дают конкретные рекомендации, которые могли бы помочь связать их выводы с инициативами по продвижению и внести конкретные улучшения в этот процесс. Руководство предоставляет помощь наблюдателям за выборами в подготовке и продвижении рекомендаций, а также способы контроля за их выполнением.

Другие ОГО, не работающие в сфере наблюдения за выборами, также могут заинтересоваться данными рекомендациями, которые затрагивают конкретные области их работы. Например, ОГО, занимающиеся правами людей с инвалидностью, могут использовать их для решения определенных проблем, а для ОГО, ориентированных на права женщин, могут быть полезны рекомендации, касающиеся участия женщин в выборах и политической жизни.

Это руководство может быть полезно другим заинтересованным в процессе сторонам, которые играют определенную роль в выполнении рекомендаций: включая политическим партиям, парламенту, органам по проведению выборов (ОПВ) и другим государственным учреждениям; международным и региональным организациям, участвующим в наблюдении за выборами, даже если их работа носит иной характер. Наконец, делегации Европейского союза (ЕС) и другие доноры также могут быть заинтересованы в информации, содержащейся в руководстве, так как поддержку ОГО в выполнении рекомендаций можно рассматривать как часть процесса поддержки демократических выборов и демократических реформ в целом на протяжении всего избирательного цикла.



ГЛАВА 1

Наблюдение за выборами и демократическая подотчетность



ГЛАВА 1

НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ И ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ

В последние годы гражданское наблюдение за выборами стало привычной частью избирательного процесса во многих уголках мира. Гражданское наблюдение за выборами (или внутреннее непартийное наблюдение за выборами) дает гражданам возможность участвовать в демократических процессах и привлекать государственные учреждения к ответственности за проведение подлинных, заслуживающих доверия выборов. ОГО, проводящие наблюдение, в день выборов мобилизуют тысячи волонтеров-наблюдателей, которые передают результаты со всей страны, что позволяет сформировать общую оценку процесса выборов. Учитывая, что выборы не являются однодневным событием, гражданские группы наблюдателей обычно проводят мониторинг и оценивают процессы, происходящие до и после выборов, поскольку они могут оказывать значительное влияние на доверие к избирательному процессу.

Благодаря гражданскому наблюдению за выборами ОГО собирают значительное количество информации об избирательном процессе. Полученные данные обычно отражаются в публичных докладах, в которых оценивается общая целостность процесса, его соответствие национальному законодательству, а также международным и региональным стандартам демократических выборов. Отчеты и заявления групп гражданских наблюдателей выявляют конкретные проблемы избирательного процесса, а часто и проблемы более общего характера. Посредством разработки рекомендаций гражданские наблюдатели предлагают государственным органам и участникам избирательного процесса пути улучшения этого процесса в соответствии с международными и региональными обязательствами и обязательствами страны. Как правило, рекомендации основаны на стремлении ОГО решить давно существующие проблемы. В таких случаях наблюдение, отчеты и рекомендации могут дать дополнительное подтверждение их существования и более четко их обозначить.

Иногда ОГО, которые представляют или лоббируют права определенной группы, предпочитают проводить целенаправленные наблюдения, оценивающие участие этой группы в избирательном процессе, выявляя любые барьеры. Например, женская организация, возможно, захочет рассмотреть участие женщин на каждом этапе избирательного процесса, наблюдая за выборами с точки зрения «гендерной проблематики». Затем организация могла бы опубликовать доклад, в котором основное внимание будет уделено участию женщин, выявлению барьеров на каждом этапе процесса и вынесению рекомендаций о том, какие меры следует предпринять для устранения этих проблем.

Публичные доклады групп гражданских наблюдателей должны предоставлять общественности беспристрастную, независимую информацию о проведении выборов. Таким образом эти группы обеспечивают ключевую функцию гражданского контроля. Доклады и сопроводительные рекомендации дают основание этим группам выступать за реформу избирательного процесса в период между выборами, для того чтобы улучшения могли начать действовать до начала следующих выборов. Поддержка и

стимулирование избирательных реформ часто становятся частью попытки проведения более широкой демократической реформы, направленной на то, чтобы сделать государственные учреждения более подотчетными гражданам. То, насколько открытым и прозрачным является процесс реформ, также является важным показателем силы демократической подотчетности в целом в стране.

Продвижение рекомендаций по проведению выборов должно начинаться как можно скорее после выборов, поскольку изменения часто включают поправки к законодательству и даже конституции, принятие которых требует времени, особенно в условиях открытого и прозрачного демократического процесса. Изменения в правовой базе должны быть сделаны заблаговременно до выборов, чтобы любые новые правила игры были ясны для всех участников избирательного процесса и чтобы они могли подготовиться на равных условиях.²

Группы гражданских наблюдателей могут способствовать проведению избирательной реформы в рамках ряда инициатив, которые далее рассматриваются в руководстве. К ним относятся:

● КРУГЛЫЕ СТОЛЫ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН ПО ОКОНЧАНИИ ВЫБОРОВ

Желательно, чтобы группы внутренних и международных наблюдателей собрались вместе и обсудили свои рекомендации, в идеале - свести их в единое целое или согласовать приоритетные рекомендации. Проведение круглых столов после выборов может стать хорошей возможностью для наблюдателей представить и обсудить свои рекомендации с другими заинтересованными сторонами.

● МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ

После определения приоритетов относительно избирательной реформы ОГО должны найти пути привлечения к ним внимания, чтобы эти вопросы заняли свое место в политической повестке дня. Существует множество способов, которыми ОГО могут повысить осведомленность о необходимых реформах, при работе как с общественностью, так и с политиками. К ним относятся публичные мероприятия, кампании в социальных сетях, дискуссионные программы и сбор подписей под петициями.

● КОМИТЕТЫ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ

Как только избирательная реформа включена в политическую повестку дня, следует создать комитеты по избирательной реформе для обсуждения и согласования подробных предложений по конкретным реформам. Такие комитеты иногда официально формируются в парламенте, что придает работе комитета определенный статус, но может усложнить ОГО возможность участия в его работе. Гражданское общество также может созывать комитеты по избирательной реформе, которые будут состоять из широкого круга заинтересованных лиц, но они могут быть отстранены от официального законодательного процесса.

● ЮРИДИЧЕСКИЕ КОММЕНТАРИИ

В определенные моменты процесса реформы эксперту или группе экспертов может быть полезно проанализировать либо действующую законодательную базу в сфере выборов, либо законопроекты, и представить результаты в виде юридических комментариев. Такие комментарии могут быть распространены в рамках кампании и внести конструктивный вклад в политические дебаты.

● ОТСЛЕЖИВАНИЕ И ОТЧЕТНОСТЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ОГО, возможно, пожелают отслеживать выполнение рекомендаций и делать периодические публичные заявления о прогрессе или его отсутствии. С помощью таких заявлений ОГО могут напоминать политикам, заинтересованным сторонам и гражданам о рекомендациях, а также поддерживать свою собственную общественную значимость.

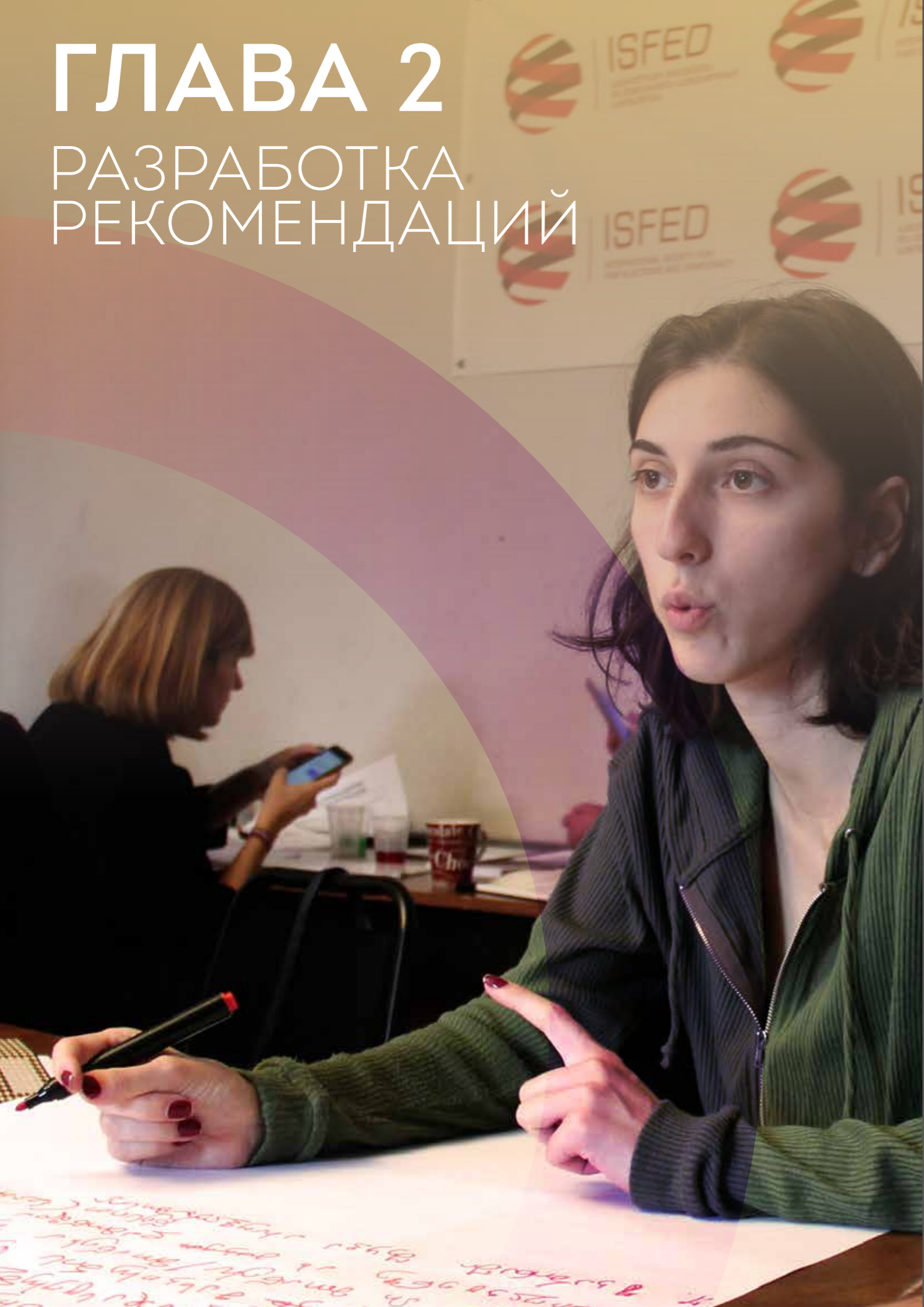
Подобные инициативы ОГО по поддержке избирательной реформы являются частью более широкой кампании в сфере демократической подотчетности. Многие вопросы, отмеченные наблюдателями за выборами, такие, как прозрачность государственных институтов, доступ к средствам массовой информации, политическое финансирование и открытый процесс принятия решений, касаются не только выборов, но применимы и в более широком смысле к демократическому управлению. Механизмы и навыки общественного лоббирования и мониторинга могут быть использованы ОГО и в других аспектах демократической подотчетности.



2. В Протоколе ЭКОВАС по вопросам демократии и благого управления говорится, что в течение последних шести месяцев до выборов в избирательное законодательство не должно вноситься существенных изменений, за исключением случаев, когда получено согласие большинства политических субъектов; Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской Комиссии Совета Европы предполагает, что в течение года до выборов не следует вносить никаких существенных изменений, за исключением особых обстоятельств и при широкой политической поддержке.

ГЛАВА 2

РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ



ГЛАВА 2

РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ

Качество рекомендаций наблюдателей имеет ключевое значение для успешного продвижения избирательной реформы и деятельности по мониторингу. Поскольку сами рекомендации обеспечивают основу для такой деятельности, они должны быть хорошо построены - как с точки зрения того, как они изложены, так и с точки зрения того, какие действия они рекомендуют. Если рекомендации неясны или непрактичны, будет непросто провести на их основе кампанию, цель которой - повлиять на граждан и заинтересованные стороны, что, естественно, затрудняет достижение успеха.

При разработке рекомендаций важно **ПОМНИТЬ ИХ ЦЕЛЬ**.

Рекомендации предлагают осмысленные реформы для решения проблем, выявленных наблюдателями за выборами в ходе избирательного процесса, что отражено в их отчетности по выборам. Рекомендации предназначены для содействия в решении проблем и оказания помощи властям в выполнении международных и региональных обязательств своей страны.

Рекомендации должны быть сосредоточены на совершенствовании правовых аспектов и их практическом применении, а также на оптимизации организации выборов, в том числе в плане прозрачности и подотчетности. Они должны рассматривать любые нарушения основных свобод в избирательном процессе и включать способы устранения любых барьеров для участия в выборах женщин, молодежи, людей с инвалидностью, коренных народов и других маргинализированных групп населения.³ Они могут рассматривать среду, в которой проводятся выборы, включая условия для кампании и рамки деятельности средств массовой информации. Они также должны содействовать мирному проведению выборов. Если правительство полностью реализует ряд рекомендаций, то следует предполагать, что существующая структура позволяет рассчитывать на проведение прозрачных, заслуживающих доверие и инклюзивных выборов.

Ниже приведен ряд положений, которые следует учитывать при создании рекомендаций:

● НАЧАТЬ СЛЕДУЕТ КАК МОЖНО РАНЬШЕ

Гражданские наблюдатели должны думать о рекомендациях с самого начала своей деятельности по наблюдению. Для многих групп гражданских наблюдателей приоритетными, относительно избирательной реформы, вероятно, будут долгосрочные проблемы, которые хорошо известны и до начала выборов. Поэтому планы по продвижению нужно создавать на этапе разработки стратегии наблюдения, а затем последовательно отражать эти цели в предвыборной отчетности и рекомендациях, основанных на наблюдении.



Таким образом, гражданские наблюдатели могли бы при необходимости выдвинуть ряд гипотез еще до начала периода выборов, которые впоследствии они смогут или не смогут подтвердить, используя выводы, полученные в ходе наблюдения за выборами. Эти гипотезы могут основываться на результатах предыдущих мероприятий общественной деятельности, таких, как мониторинг парламента и других государственных институтов или мониторинг деятельности ОПВ в период между выборами. Данные, собранные во время наблюдения, необходимы для доказательства того, что существует настоящая необходимость реформы (или не существует). Рекомендации не смогут привлечь внимание, если не покажут реальную в них необходимость. Чем более четко и ясно описаны проблемы, тем больше шансы повысить интерес к рекомендациям. Кроме того, в ходе избирательного процесса могут возникнуть другие непредвиденные проблемы, которые возможно будет решить с помощью рекомендаций, особенно когда новые правовые положения или организационные процедуры будут впервые введены в действие. Гражданские группы наблюдателей должны постоянно составлять проекты рекомендаций на протяжении всего избирательного периода. Эти проекты рекомендаций должны соответствовать тому, что было принято до выборов.

Например, если наблюдатели особенно обеспокоены тем, что определенные группы были исключены из списка избирателей, следует провести опрос при регистрации избирателей в течение предвыборного периода, затем наблюдать за ситуацией в период подачи жалоб и возражений и, наконец, в день выборов опросить людей, которых не пустили на избирательные участки. Затем на основе собранных данных группа представляет обоснованную оценку и выносит целевые рекомендации для решения проблем, относящихся к списку избирателей. В таких ситуациях рекомендации должны быть хорошо продуманы заранее и четко сформулированы.

ДУМАЕТЕ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ? НАЧНИТЕ СБОР СРЕДСТВ!

Когда гражданские группы наблюдателей и ОГО начинают планировать возможные инициативы по проведению избирательной реформы, они должны как можно скорее рассмотреть возможность сбора средств на эти цели, в идеале - до начала избирательной кампании. Несмотря на то, что превалирует подход «электорального цикла», многие организации-доноры имеют свои собственные циклы финансирования и/или могут не задумываться о необходимости активного продвижения избирательной реформы в период между выборами. Донорам следует объяснить, что мероприятия по избирательной реформе целесообразно внести в программы, в период выборов, а не дожидаться составления программы на следующие выборы, так как может оказаться слишком поздно, и действия не будут эффективными или вообще осуществимыми. В частности, проводимые после выборов круглые столы должны проходить в течение нескольких месяцев по окончании выборов, и поэтому их нужно планировать и финансировать до начала избирательной кампании. Затем, скорее всего, после проведения круглого стола по итогам выборов, потребуется дополнительное финансирование, чтобы использовать любой благоприятный момент для поддержки избирательной реформы. Эти мероприятия не должны быть дорогими, но они могут требовать постоянного внимания как минимум 2-3 сотрудников.

● ПРОСМОТРИТЕ ПРЕДЫДУЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Если группа гражданских наблюдателей присутствовала на предыдущих выборах, то, скорее всего, есть рекомендации по подобным случаям. Также полезно ознакомиться с отчетами других групп внутренних или международных наблюдателей, чтобы выяснить, какие рекомендации они сделали ранее.

ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ЗАДАТЬ:

- Была ли какая-либо из рекомендаций выполнена частично или полностью, и являются ли эти рекомендации еще актуальными?
- Если нет, были ли попытки реформ?
- Каковы препятствия на пути выполнения конкретных рекомендаций?
- Каковы позиции конкретных заинтересованных сторон по каждой рекомендации?

Гражданские наблюдатели должны помнить о предыдущем опыте при планировании и осуществлении своей деятельности. Если предыдущие рекомендации не были выполнены и все еще действительны, их следует повторить, хотя они могут быть переформулированы в соответствии с текущим контекстом.

● ИЗЛАГАЙТЕ ПОНЯТНО

Рекомендации должны быть изложены понятным, общеупотребительным языком, который будет легко доступен гражданам и заинтересованным лицам. Поэтому следует избегать жаргона и акронимов. Рекомендации должны быть лаконичными, но достаточно содержательными, чтобы описать, какие действия следует предпринять. Иногда бывает сложно написать четкие, краткие указания, и на это потребуется определенное время, чтобы все сделать правильно. Полезно использовать диаграмму (см. Приложение 1 для примера диаграммы рекомендаций), поскольку она содержит проблему, на которую ссылается рекомендация, соответствующий региональный/международный стандарт, ответственное заинтересованное лицо и указывает, необходимы ли законодательные или конституционные изменения.

● СПРАВОЧНЫЕ СТАНДАРТЫ

Рекомендации по выборам будут более эффективны, если они основаны на национальных правовых стандартах (таких, как конституционные положения) или международных или региональных обязательствах, принятых страной, и на них сделана прямая ссылка. Для проведения оценки наблюдатели за выборами используют международные и региональные стандарты (а также национальную нормативно-правовую базу), которые обеспечивают прочную основу рекомендаций. Если вы затрудняетесь определить, какие стандарты нужно использовать, можно проконсультироваться с профессором права, адвокатом по правам человека или другим экспертом по правовым вопросам до вынесения рекомендаций.

● БУДЬТЕ ДИПЛОМАТИЧНЫ

Помните, что рекомендации предлагаются в духе сотрудничества, поэтому старайтесь излагать их вежливо и дипломатично. Как правило, лучше избегать слова «обязаны». «Можно» звучит более вежливо, чем «следует», хотя, если дело касается основных свобод, «следует» может быть более уместным. «Можно рассмотреть возможность», как правило, также является хорошей формулировкой для рекомендаций.

● БУДЬТЕ РЕАЛИСТИЧНЫ

Рекомендации должны быть практически реализуемы с технической точки зрения. Наблюдателям следует проявлять осторожность - лучше вообще не давать рекомендаций, чем делать их на основании ложного предположения или предлагать то, что может вызвать дополнительные проблемы. Подумайте, какую из заинтересованных сторон затронет ваша рекомендация и какие конкретные действия необходимы. Для выполнения некоторых предложений нужна лишь политическая воля (например, соблюдение существующих правил), в то время как другие могут потребовать внесения изменений в правовую базу (административные процедуры, законодательство или конституционные положения). В некоторых случаях разумно лишь указать, что проблема требует внимания, при этом не предлагая никакого конкретного ее решения. Например, от заинтересованных сторон может быть достаточно «пересмотра» какого-либо аспекта правовых рамок или проведения аудита списка избирателей, без необходимости прямого решения о внесении изменений.

● НЕ ИСПОЛЬЗУЙТЕ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД

Группы наблюдателей должны помнить, что может быть несколько способов решить проблему, поэтому не следует использовать ограничительный подход, лучше сосредоточиться на главном и позволить ответственным заинтересованным сторонам (например, ОПВ) принять решение о надлежащем средстве правовой защиты.

● СФОКУСИРУЙТЕСЬ

Группам наблюдателей следует ограничивать себя представлением наиболее актуальных рекомендаций, и поэтому рекомендации не должны быть слишком многочисленными. Опыт показывает, что 20-30 рекомендаций, как правило, достаточно в большинстве контекстов. Включение слишком большого количества менее значимых предложений может привести к отвлечению от основного посыла, запутать стратегию продвижения и позволить заинтересованным сторонам выбирать и решать менее важные вопросы.

● БУДЬТЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНЫ

Даваемые рекомендации должны работать все вместе. Нецелесообразно выносить рекомендации, которые противоречат друг другу или не будут работать в существующем политическом и избирательном контексте.

● ОСТАВАЙТЕСЬ В РАМКАХ МАНДАТА

Гражданские группы наблюдателей должны следить за тем, чтобы их рекомендации были связаны с выборами, при этом признавая, что многие вопросы прав человека и верховенства права также влияют на избирательный процесс. Например, в то время как избирательные права внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) вызывают беспокойство наблюдателей за выборами, внутренняя политика, проводимая государством в отношении ВПЛ, не должна быть актуальной проблемой. Некоторые проблемы попадают в «серую зону», например вопросы гражданства, которые непосредственно влияют на право голоса, и поэтому, возможно, их необходимо будет рассмотреть.

Международные наблюдатели обычно не дают рекомендаций относительно изменений в самой избирательной системе, поскольку это считается суверенным решением. Однако у гражданских наблюдателей может быть больше возможностей для маневра, так как они являются гражданами страны. Тем не менее, стоит помнить, что такие вопросы очень щепетильны, а также могут быть политически мотивированы, и к ним следует относиться с осторожностью. Часто изменения в избирательной системе рассматриваются как быстрое решение всех проблем, но это не так.

Частое изменение избирательной системы не способствует стабильности правовой базы и поэтому может быть контрпродуктивным.

● ПРОКОНСУЛЬТИРУЙТЕСЬ С ДРУГИМИ

В ходе избирательного процесса для ОГО полезно проводить консультации с заинтересованными в выборах сторонами по проектам рекомендаций. Говоря с ОПВ, политическими партиями и другими государственными учреждениями, может быть полезным выяснить, поддерживают ли они ваши рекомендации в принципе или у них есть другие предложения.

Также неплохо было бы сравнить свои рекомендации с рекомендациями других групп наблюдателей - внутренних, региональных и международных, - проверить, думают ли они в том же ключе, и убедиться, что вы не противоречите друг другу. Такая предварительная проверка может способствовать дальнейшему «согласованию» рекомендаций с другими группами наблюдателей в период после выборов (см. Главу 4 «Инициирование диалога после выборов»). В идеале согласование позволяет ОГО принять общий перечень приоритетных рекомендаций.

Хорошая рекомендация должна быть:

- Основанной на фактах
- Привязанной к национальным/региональным/международным стандартам
- Реалистичной – не быть слишком обременительной или дорогой для выполнения
- Согласованной (работать в пакете с другими рекомендациями)
- Конкретной, но не носить излишне директивный характер
- Краткой

ТЕХНОЛОГИЯ КАК СЕРЕБРЯНАЯ ПУЛЯ?

Может возникнуть соблазн предложить высокотехнологичные пути урегулирования проблем, но вместо решения они могут привести новые проблемы в процесс. Новые избирательные технологии предлагают ряд преимуществ, но также создают ряд трудностей, в том числе в сфере прозрачности выборов. Например, электронные машины для голосования не позволяют наблюдателям и другим лицам визуально отслеживать голосование, что может повлиять на доверие избирателей к процессу. Иногда такие технологии нерациональны, поскольку являются дорогостоящими и должны постоянно обслуживаться квалифицированными специалистами. Собственность и подотчетность также могут создать сложности, если поставщики оборудования являются единственными, кто может управлять системой.

Для успешного внедрения технологических решений они должны иметь общее одобрение широкого круга заинтересованных сторон, в том числе основных политических сил. Они должны опираться на всеобъемлющее технико-экономическое обоснование и должны быть опробованы до принятия любого решения об их утверждении.⁴

4. См. Информационный документ («DRI») «Электронные машины для голосования: Перспективы и опасности новой технологии», доступный на www.democracy-reporting.org, и видео DRI «Электронные машины для голосования в Пакистане» на <https://youtube/L1Y0CIDAHzA>.

ГЛАВА 3

ВЫБОР РЕКОМЕНДАЦИЙ



ГЛАВА 3

ВЫБОР РЕКОМЕНДАЦИЙ

В ближайшее время после выборов гражданские группы наблюдателей должны стратегически подумать о том, как лучше всего выполнять рекомендации, которые они сделали, или рекомендации других групп наблюдателей. Как разработать проекты для выполнения рекомендаций, которые продолжат их общие организационные цели и как наилучшим образом использовать навыки и потенциал, полученные в ходе наблюдения? Как продолжать поддерживать внимание, привлеченное в течение избирательного периода? Какие ресурсы имеются или потенциально доступны для продвижения избирательной реформы, отслеживания рекомендаций или других действий в послевыборный период?

Ниже обсуждается ряд положений по выбору рекомендаций, на которых необходимо сосредоточиться. Дополнительная информация о стратегическом планировании содержится в главе 5 «Разработка стратегии и создание платформы по избирательной реформе».

КАК АНАЛИЗИРОВАТЬ РЕКОМЕНДАЦИИ?

Рассматривая подбор рекомендаций для продвижения, первым шагом может стать анализ рекомендаций по проведению выборов - вашей гражданской группы наблюдателей или других групп наблюдателей, или тех и других вместе. Также рассмотрите, что необходимо для успешного выполнения каждой из них.

Рекомендации могут быть проанализированы в таблице. Если такая таблица уже существует, (см. Главу 2 «Разработка рекомендаций»), можно добавить к ней несколько столбцов. В частности, для каждой рекомендации полезно учитывать:

- какие действия требуются
- финансовые последствия
- временные рамки
- ее осуществимость
- кто несет ответственность за внесение изменений
- кто согласен с изменением
- препятствия для изменения.

По мере развития политического контекста анализ рекомендаций, возможно, потребуется пересмотреть и обновить.

Таблица может быть продолжена позже для контроля за выполнением рекомендаций (см. Главу 8 «Отслеживание выполнения рекомендаций»).

КАК ВЫБРАТЬ РЕКОМЕНДАЦИИ, НА КОТОРЫХ СЛЕДУЕТ СОСРЕДОТОЧИТЬСЯ?

Существует ряд способов, с помощью которых ОГО, опираясь на данные анализа, могут определить, на каких рекомендациях они должны сосредоточить свои усилия по продвижению:

● В ПРИОРИТЕТНОМ ПОРЯДКЕ

Некоторые группы наблюдателей предпочитают обозначать определенные рекомендации в качестве «приоритетных» на основании уровня их важности для прозрачных, заслуживающих доверия и инклюзивных выборов. Это могут быть, например, рекомендации, непосредственно затрагивающие основные свободы и, следовательно, считающиеся более важными. Другие могут принять решение о разделении рекомендаций на «краткосрочные» и «долгосрочные», особенно если в ближайшее время предусмотрено проведение еще одних выборов.

Некоторые группы, возможно, пожелают сосредоточиться на выполнении «наиболее важных» или «наиболее срочных» рекомендаций. Это во многом зависит от политического контекста, в том числе от политической воли к проведению реформ. В ситуации, когда присутствует политическая воля и необходимо улучшить избирательную систему в течение ограниченного временного периода, например из-за очередных выборов, которые предполагается провести в скором времени, бывает целесообразным сосредоточиться на краткосрочных рекомендациях, не требующих изменения законодательства или конституции. Таким образом, могут быть внесены определенные изменения, например, в правила ОПВ или в содержание/качество подготовки, что позволит обеспечить заметное улучшение избирательного процесса за короткий промежуток времени.

В ситуации, когда политической воли не хватает, и маловероятно, что какие-либо значительные реформы будут иметь место, группа гражданских наблюдателей может выбрать продвижение ряда «приоритетных рекомендаций», чтобы продемонстрировать нежелание правительства проводить реформы и привлечь общественное и международное внимание на определенные ключевые проблемы по окончании выборов.

● ПО ТЕМАМ

Существует ли у ОГО особая проблема, решение которой она считает первоочередной задачей? Например, если организация сосредоточена на праве участия в выборах определенной группы, такой, как женщины, молодежь, национальное меньшинство, ВПЛ или люди с инвалидностью, выбор рекомендаций для продвижения может быть относительно простым - приоритетное внимание уделяется предложениям, которые касаются конкретной целевой группы. Усилия по продвижению, основанные на адресном наблюдении за правами группы на участие, могут быть очень эффективными - см. «Пример надлежащей практики: Нигерия» ниже.

Если ОГО интересуется конкретным аспектом развития демократии, таким, как свобода СМИ, вопросы верховенства закона или прозрачность в политическом финансировании, тогда она, возможно, пожелает сосредоточиться на рекомендациях, касающихся этой конкретной проблемной области. Возможно привлечение к участию и консультациям других ОГО, которые имеют соответствующий опыт, но которые могут и не участвовать в наблюдении за выборами.

● ПО ПРИНЦИПУ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ СТОРОН

В некоторых случаях полезно сосредоточиться на наборе рекомендаций, которые могут быть реализованы конкретным заинтересованным лицом. Это работает, если ОГО наладила хорошее сотрудничество, например, с ОПВ или судебным органом. Иногда те или иные политические партии заинтересованы в выполнении рекомендаций, касающихся определенных вопросов, таких, как кодексы поведения во время проведения кампании, финансирование кампаний, внутренняя партийная демократия или участие женщин.

● ПО ПРИНЦИПУ НЕОБХОДИМОСТИ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Многие рекомендации могут быть реализованы только путем законодательных изменений, включая изменения в избирательном кодексе или другом законодательстве, связанном с выборами, или посредством конституционных изменений. Вообще говоря, рекомендации, требующие конституционных изменений, особенно сложны и трудоемки для выполнения, кроме случаев, когда общая ситуация побуждает политические силы к действию. Продвижение других законодательных изменений - более легкий процесс, но он также может быть осложнен, поскольку для эффективной работы участвующая ОГО должна понимать законодательный процесс и взаимодействовать с депутатами и юристами. В первую очередь (при наличии политической воли), можно сосредоточиться на рекомендациях, которые могут быть реализованы путем изменения правил, например тех, что устанавливаются ОПВ или административными процедурами.

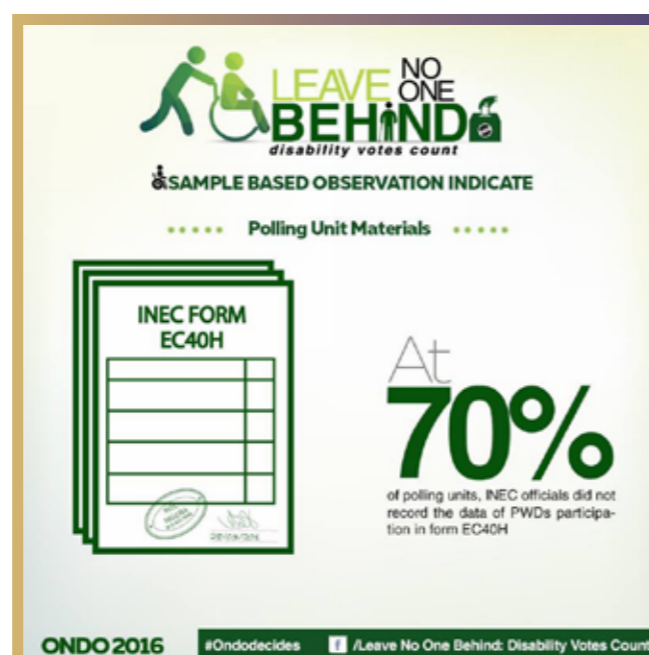
Если ОГО имеет юридический опыт, связи в парламенте или опыт правовой защиты, она может сосредоточить свои усилия на продвижении рекомендаций, требующих юридических изменений.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

НИГЕРИЯ

КОАЛИЦИЯ ГРУПП ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЛЮДЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ ПРЕДСТАВЛЯЕТ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ВИДЕ КОНКРЕТНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

В 2016 году коалиция групп по защите прав людей с инвалидностью организовала кампанию «Никто не останется в стороне: голоса людей с инвалидностью имеют значение», чтобы провести аудит доступности для людей с инвалидностью во время двух выборов в Нигерии (Эдо и Ондо). В кампании принимали участие специально обученные наблюдатели, которые сами были людьми с инвалидностью, чтобы провести мониторинг произвольно выбранных избирательных участков для сбора данных по 25 вопросам, касающимся проблемы доступности выборов для людей с инвалидностью. В результате были получены репрезентативные доказательства, которые группы использовали в качестве основы для конкретных рекомендаций, представленных на пресс-конференциях основным заинтересованным сторонам. В обоих штатах коалиция получила обязательства со стороны членов Независимой национальной избирательной комиссии (ННЕК) решить выявленные проблемы. Коалиция продолжает делиться результатами своей проверки и освещать эти проблемы посредством выступлений в СМИ, пресс-конференций непосредственно с ННЕК и другими целевыми группами. Коалиция направила меморандум, в котором подробно излагаются ее рекомендации, в Комитет Конституционной и Избирательной Реформы (ККИР), созданный правительством Нигерии. Далее планируется прямое обращение в соответствующие комитеты и к руководству Национального собрания.



кампания «Никто не останется в стороне» повысила осведомленность о проблемах, которые она выявила во время наблюдения за выборами, используя умную инфографику, такую, как эта, распространяемую через социальные сети.



ГЛАВА 4

Инициирование диалога после выборов



ГЛАВА 4

ИНИЦИИРОВАНИЕ ДИАЛОГА ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

В первые несколько месяцев по окончании выборов для групп гражданских наблюдателей появляется возможность представить свои окончательные оценки и повысить информированность о своих выводах, так как интерес к избирательному процессу со стороны общественности, заинтересованных сторон, учреждений и международного сообщества продолжает сохраняться, особенно если избирательный процесс был противоречивым. Группы наблюдателей должны воспользоваться этой возможностью, чтобы представить окончательные отчеты, включая рекомендации по улучшению избирательного процесса, согласовать свои рекомендации с рекомендациями другими наблюдающих организаций и начать диалог о возможной избирательной реформе.

ИТОГОВАЯ ПРЕСС-КОНФЕРЕНЦИЯ

Группы гражданских наблюдателей обычно проводят пресс-конференции, чтобы представить общественности свои окончательные отчеты по результатам наблюдений. Такие мероприятия - хорошая возможность выделить ключевые рекомендации и объяснить, на основании каких выводов разработана каждая рекомендация. Они также дают возможность объявить о любых планах группы для отслеживания выполнения рекомендаций. Таким образом, пресс-конференция предоставляет возможность начать реализацию инициатив в период после выборов.

КРУГЛЫЙ СТОЛ С УЧАСТИЕМ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

В дополнение к представлению окончательного отчета на пресс-конференции очень полезно организовывать и/или принимать активное участие в круглых столах заинтересованных сторон, чтобы сравнивать и обсуждать рекомендации с другими гражданскими наблюдателями и международными группами наблюдателей. Желательно, чтобы этот процесс был начат до того, как будут обнародованы рекомендации, с целью согласования усилий. Подобные круглые столы также дают возможность группам представить свои рекомендации различным ключевым заинтересованным сторонам, таким, как ОПВ, правительство, политические партии, международные участники и средства массовой информации, для обсуждения и рассмотрения. На таких форумах также можно поднять вопрос о том, есть ли возможность инициировать процесс избирательной реформы.

КООРДИНАЦИЯ С ДРУГИМИ. Учитывая значимость «выполнения рекомендаций после выборов», желательно избежать большого количества параллельных нескоординированных инициатив в проведении круглых столов, поскольку заинтересованные стороны могут устать обсуждать одни и те же вопросы на разных форумах. Поэтому важно, чтобы гражданские группы наблюдателей координировали свое планирование с другими группами гражданских и международных наблюдателей.

Обычно в странах, где ЕС наблюдает за выборами, он организует круглый стол для заинтересованных сторон после выборов во время повторного визита Миссии по наблюдению за выборами ЕС (МНВ), когда Глава Миссии возвращается в страну для представления окончательного отчета принимающему правительству и общественности.⁵ Как правило, такие круглые столы включают политические партии, ОПВ и гражданское общество, хотя их формат и размер могут зависеть от политического контекста страны. В любом случае гражданские группы наблюдателей должны стремиться активно участвовать в таких мероприятиях и планировать свою собственную деятельность, основываясь на них. Действительно, такие мероприятия могут стать ключевой возможностью для координации усилий по выполнению рекомендаций с региональными и международными организациями и группами наблюдателей, которые все чаще признают необходимость вовлечения гражданского общества в такие инициативы.⁶

ОТКРЫТОСТЬ. При обсуждении избирательной реформы важно быть максимально открытым, поскольку инклюзивные процессы, скорее всего, будут успешными. В то же время, если за круглым столом слишком много людей, сложнее договориться о приоритетах или провести целенаправленную дискуссию. Для решения этой проблемы можно разделить всех на рабочие группы в соответствии с категорией рекомендаций (например, финансирование кампаний или средства массовой информации) или провести серию совещаний для более глубоких обсуждений, включая любые деликатные или сложные вопросы.

В сложных политических контекстах такие круглые столы, если есть возможность их организовать, могут быть редким шансом для гражданского общества или оппозиционных партий говорить с государственными органами и наоборот. В таких случаях процесс создания пространства для диалога может быть даже более важным, чем результат.

ПОВЕСТКА ДНЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КРУГЛОГО СТОЛА

- 1 Вступительные замечания
- 2 Обзор основных выводов наблюдателей за выборами
- 3 Презентация рекомендаций (по очереди, если участвует несколько организаций)
- 4 Обсуждение рекомендаций по тематическим вопросам (например, средства массовой информации, организация выборов, жалобы и обращения и т. д.), включая основания для рекомендаций
- 5 Определение приоритетных рекомендаций для различных заинтересованных сторон и организаций
- 6 Рассмотрение следующих шагов
- 7 Заключительные замечания (разработка декларации круглого стола - если это возможно).

СТРЕМИТЕСЬ К СОГЛАСОВАННОСТИ. В идеальном случае круглые столы заинтересованных сторон после выборов дают возможность согласовать рекомендации различных групп гражданских и международных наблюдателей, для чего может потребоваться проведение отдельного круглого стола без участия ключевых заинтересованных сторон. Поскольку у разных организаций наблюдателей, вероятно, будут разные приоритеты и методологии, не всегда удастся разработать общий набор рекомендаций. Тем не менее, чем больше групп наблюдателей могут скоординировать свои действия, тем больше вероятность сохранения динамики деятельности по проведению избирательной реформы. Согласованность рекомендаций или, по крайней мере, консенсус по ряду ключевых предложений не позволят заинтересованным сторонам выбрать «наилучший», с их точки зрения, набор рекомендаций, которые они предпочли бы соблюдать.

ПУТЬ ВПЕРЕД? Если это вообще возможно, круглый стол заинтересованных сторон должен иметь ощутимый результат - своего рода декларация или соглашение/«дорожная карта», намечающие пути для дальнейшего диалога вокруг избирательной реформы. В зависимости от политического контекста, возможно, будет полезно провести пресс-конференцию по окончании мероприятия, чтобы представить выводы и любые согласованные последующие шаги.

5. См. «Справочник ЕС по наблюдению за выборами» (3-е издание), стр.185

6. См., Например, Руководство БДИПЧ ОБСЕ по использованию рекомендаций, (2016 год), стр. 32: «Координация действий национальных органов и международных субъектов, помогающих в выполнении рекомендаций, повышает вероятность того, что такая помощь будет эффективной, поскольку таким образом снижается риск дублирования и создаются возможности для осуществления согласованной работы на основе рекомендаций.»

В некоторых случаях круглые столы приводят к объединению заинтересованных сторон, как следствие - к формированию комитетов по избирательной реформе, которые регулярно собираются для обсуждения возможных реформ или даже для разработки совместных политических предложений. В других случаях круглые столы могут быть одноразовым мероприятием, но при этом являются важной основой для дальнейших действий по выполнению рекомендаций гражданских наблюдателей и других ОГО, включая как продвижение избирательной реформы, так и мониторинг прогресса в выполнении рекомендаций. См. Главу 7 «Инициативы по продвижению избирательной реформы» для получения дополнительной информации.

ПРОЦЕСС НАЦИОНАЛЬНОГО ДИАЛОГА

В некоторых случаях ОГО решают выйти за рамки традиционных встреч с заинтересованными сторонами по окончании выборов и провести общенациональный диалог, включая региональные и даже субрегиональные обсуждения с широким кругом заинтересованных лиц. Такие консультации могут служить форумом для информирования широких масс о необходимости избирательной реформы, проведения переговоров с различными целевыми группами по конкретным рекомендациям и налаживания дальнейшего диалога.

Такой общенациональный диалог особенно необходим в конкретных контекстах. Например, в глубоко разделенных или постконфликтных обществах можно попытаться выработать консенсус по политически чувствительным вопросам. В крупных федеративных государствах региональные парламенты и другие субнациональные заинтересованные стороны могут играть важную роль в реализации определенных рекомендаций.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

МАЛАВИ

ПОСЛЕВЫБОРНЫЙ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СФОРМИРОВАЛ ОСНОВУ ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

После трехсторонних выборов в мае 2014 года, которые характеризовались рядом нарушений, Сеть поддержки выборов Малави (СПВМ), состоящая из 27 неправительственных, религиозных и общинных организаций, в ответ на публичные призывы к проведению избирательной реформы, вместе с другими заинтересованными сторонами начала процесс продвижения избирательной реформы, которая должна быть осуществлена до следующих выборов. В качестве первого шага СПВМ опубликовала окончательный отчет о выборах с конкретными рекомендациями по решению выявленных проблем. Затем она провела процесс послевыборного анализа, включающий три региональных встречи, а также национальную конференцию для определения

приоритетов реформы с участием групп гражданского общества, религиозных организаций, научных кругов, политических партий, министерств и ведомств, традиционных лидеров, молодежных и женских групп.

Основываясь на мнениях, высказанных на этих консультациях, Национальная целевая группа по избирательной реформе, сопредседателями которой являлись СПВМ и Малавийская избирательная комиссия (МИК), провела дальнейшие встречи с основными заинтересованными сторонами и определила четыре приоритетные цели избирательной реформы:

- повысить политическую легитимность, инклюзивность и репрезентативность всех должностных лиц;
- улучшить согласованность, целостность и адекватность правовой базы Малави;
- улучшить беспристрастность, эффективность и надежность избирательных органов и управления;
- повысить гражданскую компетентность по вопросам выборов.

Отчеты Целевой группы были представлены в Законодательную Комиссию Малави в январе 2016 года, которая позднее создала Специальную Законодательную Комиссию для пересмотра избирательного законодательства. В октябре 2016 года было достигнуто соглашение с МИК и Центром многопартийной демократии о приоритетных законодательных реформах, которые могут быть реализованы незамедлительно. В марте 2017 года Законодательная Комиссия представила свой доклад с проектами законов, которые должны быть изменены, включив в него большинство рекомендаций Целевой группы. На протяжении всего процесса СПВМ выпускала периодические публичные отчеты о состоянии процесса избирательной реформы и о ходе выполнения рекомендаций.



ГЛАВА 5

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ И СОЗДАНИЕ ПЛАТФОРМЫ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ



ГЛАВА 5

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ И СОЗДАНИЕ ПЛАТФОРМЫ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ

Теперь, когда определены приоритеты, как можно способствовать проведению избирательной реформы? Кто должен участвовать в ее продвижении и следить за ходом деятельности? На ранней стадии важно создать платформу, коалицию или комитет, который будет организовывать последующие мероприятия. Однако формат действий будет зависеть от конкретных целей, потенциала задействованных организаций, а также от общего политического контекста (например, существует ли политическая воля к проведению избирательной реформы или больше внимания уделяется повышению осведомленности). Если уже были предприняты шаги по продвижению избирательной реформы, полезно рассмотреть этот опыт и любые извлеченные уроки и опираться на предыдущие достижения.

Хотя группы наблюдателей за выборами благодаря наличию опыта часто находятся в выгодной позиции для выполнения рекомендаций, включая кампании по продвижению и мониторингу реформ, они могут не иметь значительного общественного или политического влияния. Поэтому целесообразно объединить широкий круг других организаций, заинтересованных в реформе, в общую платформу. Учитывая важность избирательной реформы для страны, необходимо прикладывать, если это возможно, единые усилия в национальных интересах. Это может означать, что некоторые ОГО должны отложить свои разногласия в сторону для совместной работы над конкретной целью – поддержкой избирательной реформы.



Гражданские группы наблюдателей и ОГО, рассматривающие возможность проведения избирательной реформы, должны знать, что они могут столкнуться с многочисленными потенциальными проблемами. Признание любых проблем с самого начала и обсуждение того, как их можно преодолеть, является важной частью стратегического планирования и ключом к успеху.

К ЧИСЛУ ОБЩИХ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМОЙ, ОТНОСЯТСЯ

- отсутствие финансирования
- сложная политическая обстановка
- низкий уровень общественного или политического интереса к избирательной реформе
- потенциальная конкуренция между гражданскими группами наблюдателей
- отсутствие юридического опыта или других необходимых навыков.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Тщательное стратегическое планирование – это важный первоначальный шаг в организации послевыборного лоббирования избирательной реформы. Хотя избирательная реформа является частью более широкого политического процесса и, следовательно, непредсказуема, по-прежнему необходимо разрабатывать планы, чтобы не упускать возможности их выполнения. Четкое изложение целей этих усилий поможет обеспечить согласованность инициатив, взаимопонимание между вовлеченными организациями и будет способствовать повышению прозрачности для других заинтересованных сторон, включая потенциальных доноров.

Вот несколько вопросов, которые следует учитывать при создании платформы:

КАКОВ НЫНЕШНИЙ СОСТАВ ВАШЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ/КОАЛИЦИИ?

Некоторые гражданские группы наблюдателей – это коалиции или «зонтичные» структуры, состоящие из ОГО, представляющих широкий круг интересов, в то время как другие представляют отдельно взятые организации. Если гражданская группа наблюдателей является коалицией или «зонтичной» структурой, как правило, она уже имеет широкое представительство ОГО, имеющих отношение к деятельности по проведению избирательной реформы. Если речь идет об отдельной организации, она, возможно, пожелает создать более широкую платформу для своей деятельности.

- Оцените, какие типы организаций участвуют в существующей коалиции/«зонтичной» структуре и кого они представляют. Поскольку избирательная реформа должна быть всеобъемлющим процессом, может оказаться полезным привлечь организации, представляющие другие демографические группы (например, женщин, меньшинства, людей с инвалидностью, молодежь/студентов, религиозные группы, ВПЛ и т. д.). Впрочем, если ваша задача – сосредоточиться на конкретной целевой группе, широкая коалиция, возможно, не столь необходима.
- Также обратите внимание на общественное восприятие организации/коалиции. Для проведения избирательной реформы полезно иметь значительный опыт в вопросах, связанных с выборами, но в то же время опираться на широкую основу, представляя различные интересы граждан. Крайне важно, чтобы вас воспринимали как беспартийную организацию – независимую от любых политических интересов.

КАКОВЫ ВАШИ ЦЕЛИ?

Важно заранее определить цели ваших усилий по проведению избирательной реформы. Какие конкретные проблемы ваша группа планирует решить? Какие изменения вы ожидаете увидеть в результате этих усилий? Если платформа включает в себя широкий спектр ОГО, важно, чтобы каждая организация участвовала в процессе стратегического планирования и разделяла общие цели платформы или коалиции.

Если в набор рекомендаций, которые платформа планирует продвигать, включены конкретные тематические вопросы – такие, как прозрачность, верховенство закона, свобода СМИ, финансирование кампаний, участие женщин, права людей с инвалидностью, права меньшинств, проблемы ВПЛ и т. д., – может быть полезно создать альянсы с ОГО, которые уделяют основное внимание этим вопросам, и включить их в платформу.

КАКОВЫ ВОЗМОЖНОСТИ ВАШЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ?

Для поддержки избирательной реформы и отслеживания выполнения рекомендаций необходимы множество навыков и опыт, которые гражданская организация по наблюдению за выборами приобрела в процессе своей деятельности. Важно учитывать сравнительные преимущества, которые разные группы привносят в коалицию/платформу, чтобы они могли дополнять усилия друг друга.

В то же время продвижение избирательной реформы может потребовать некоторых дополнительных навыков, и по этой причине очень эффективным бывает – привлечение в состав платформы других ОГО с особыми знаниями, которых сама организация может не иметь. В зависимости от структуры деятельности соответствующий опыт может включать:

- политическое лоббирование – специфический для избирательной реформы или вопросов прав человека
- правовой опыт, включая глубокое понимание международных стандартов
- разработка и анализ законодательства
- навыки общения, включая кампании в социальных сетях
- взаимодействие с парламентом и политическими партиями
- организация крупномасштабных и высокоуровневых мероприятий
- опыт проведения опросов.

Учитывать административный и финансовый потенциал групп, участвующих в платформе, не менее важно, чем иметь конкретные навыки и знания. В отличие от сравнительно краткосрочных усилий по наблюдению за выборами, избирательная реформа требует устойчивого долгосрочного подхода, и необходимо будет создать административные и финансовые структуры, которые будут заниматься управлением и координацией работы в течение нескольких лет. Как правило, платформы или коалиции выбирают одну группу для выполнения функций секретариата, чтобы возглавить проведение избирательной реформы. Эта организация должна иметь необходимые человеческие ресурсы для обеспечения надежного финансового управления и предоставления регулярной проектной и финансовой отчетности любым донорам, а также для эффективной координации партнеров по проекту.

КАКОВ ОБЩИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ?

Общий политический контекст будет влиять на выполнение рекомендаций и на разработку стратегии, включая состав коалиции/платформы.

- **В открытой политической обстановке, где есть или может проявиться политическая воля к рассмотрению избирательной реформы,** платформе, вероятно, необходимо будет непосредственно участвовать в дебатах по реформе. В таком случае может потребоваться включение в платформу организаций с политическим и юридическим опытом. К ним могут относиться аналитические центры, академические институты, правозащитные ОГО, парламентские организации по оказанию поддержки, центры по законотворческой деятельности. Хотя по-прежнему важно иметь эффективные внешние связи для обмена информацией с общественностью о ходе избирательной реформы и в определенные моменты может возникнуть необходимость мобилизации граждан, основное внимание должно быть сосредоточено на взаимодействии с целым рядом заинтересованных сторон.
- **В открытой политической обстановке, где политическая воля к избирательной реформе отсутствует или этот вопрос не входит в политическую повестку дня,** можно сосредоточить деятельность вместо продвижения избирательной реформы на включении этого вопроса в повестку дня. Можно использовать многогранный подход для повышения осведомленности общественности и пробуждения интереса к избирательной реформе посредством кампании в средствах массовой информации и других информационных стратегий, направленных на широкие массы, а также для ориентации на конкретные институциональные и политические субъекты для определения возможных точек соприкосновения и подготовки

конкретных действий по выполнению рекомендаций. В таких контекстах может оказаться важным включение организаций, влияющих на политику, а также ОГО с низовыми сетями.

- **В закрытой политической среде,** например, при авторитарном режиме, где отсутствует политическая воля, целью кампании по продвижению избирательной реформы является повышение информированности общественности о ключевых препятствиях на пути прозрачных, заслуживающих доверия и инклюзивных выборов. В таком случае важно иметь широкую платформу (если позволяют политические условия), демонстрировать поддержку реформ широкой общественности. Также важно сосредоточиться на информировании общественности без использования традиционных средств массовой информации, которые могут находиться под контролем государства.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

ТУНИС

ОГО ЗАНИМАЮТСЯ СОВМЕСТНЫМ ПРОДВИЖЕНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ, ОСНОВЫВАЯСЬ НА ОБЩИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ

Тунис провел свои первые послереволюционные демократические выборы в октябре 2011 года. Широкий круг международных и местных организаций осуществляли наблюдение за выборами, многие из них подготовили рекомендации по улучшению последующих выборов. Несколько месяцев спустя международными группами наблюдателей было проведено мероприятие, направленное на согласование рекомендаций. Оно привлекло внимание средств массовой информации к вопросу о необходимости проведения избирательной реформы, а также подчеркнуло своевременность создания общей для всех национальных групп платформы по продвижению выборов, чтобы в один голос говорить об избирательной реформе с лицами, принимающими решения в Национальной Учредительной Ассамблее (НУА).

В 2013 году восемь политически разнообразных национальных наблюдательных групп и групп по продвижению выборов объединились в целях продвижения избирательной реформы.⁷ Основываясь на собственных наблюдениях и рекомендациях международных групп наблюдателей 2011 года, участники платформы разработали 75 конкретных предложений по совершенствованию избирательного законодательства, которые послужили основой

7. Платформа включала в себя: Association tunisienne de droit constitutionnel, Association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections, I Watch, Jeunes sans frontières, La ligue des électrices tunisiennes, Observatoire Chahed, Réseau Mourakiboun and Réseau Otiya.

для совместных действий по продвижению реформ. Платформа пришла к согласию по основным пунктам, которые были обсуждены с НУА во время проводимых коллективных либо индивидуальных действий. Они включали в себя двусторонние встречи с членами Комитета по общему законодательству НУА, отвечающими за избирательную реформу, распространение информации путем интервью в масс-медиа и организацию совместных пресс-конференций. ОГО смогли провести публичную кампанию, основываясь на опыте в сфере выборов, полученном во время и по окончании работы по наблюдению в 2011 году. В конечном итоге их усилия привели к принятию в феврале 2017 года нового прогрессивного закона, содержащего, в том числе, и изменения в следующих сферах: финансирование избирательной кампании, статус наблюдателей за выборами, участие молодежи, гендерный баланс и тайна голосования для неграмотных.⁸

8. Проект получал финансирование от Инструмента Стабильности, IFS-RRM/2011/ 266-128.



ГЛАВА 6

ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ



ГЛАВА 6

ОТНОШЕНИЯ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Хотя наблюдатели представляют целый пакет рекомендаций, каждая из них посвящена отдельной проблеме и может потребовать участия одной или нескольких заинтересованных сторон.

По каждой рекомендации подумайте: кто входит в число основных заинтересованных сторон, к кому нужно обратиться для внесения изменений? Кто ваши сторонники? Кто потенциальные оппоненты? Кто еще не определен и кого еще можно убедить? Для этого можно провести анализ заинтересованных сторон.

КТО ВХОДИТ В ЧИСЛО ОСНОВНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН?

Во-первых, можно составить рекомендации исходя из того, какое заинтересованное лицо/учреждение будет наиболее активно участвовать в их выполнении. Например, ряд рекомендаций, касающихся правовых изменений, будет предназначен для парламента и правительства, в то время как другие, касающиеся применения нормативно-правовой базы, будут ориентированы на ОПВ. К другим ключевым заинтересованным сторонам можно отнести судебную систему, политические партии, органы регулирования СМИ, министерство внутренних дел, полицию, гражданское общество или другие институты.

КАКОЙ ИЗ ОРГАНОВ ПО ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ ЯВЛЯЕТСЯ ОСНОВНЫМ, А КАКОЙ ВТОРИЧНЫМ?

Такие институты, как парламент и ОПВ, как правило, являются достаточно сложными, и процессы принятия решений в них могут быть весьма комплексными. Поэтому вторым шагом должно быть определение конкретных заинтересованных сторон в рамках данных институтов, определение лиц, принимающих решения, и тех, кто сможет оказывать влияние на принятие решений изнутри.

Как правило, для парламента это особенно сложное мероприятие. Хотя в парламенте может присутствовать экспертный орган, отвечающий за разработку или предложение законодательства. Также необходимо взаимодействовать с политическими партиями, представленными в парламенте, их лидерами, парламентскими фракциями и даже отдельными депутатами для поощрения поддержки конкретных реформ, соответствующих рекомендациям. В зависимости от структуры и ресурсов парламента сотрудники комитетов и помощники депутатов могут оказаться ключевыми игроками. Уровень прозрачности и доступности в парламенте также определяет тип взаимодействия, который вы сможете установить с лицами, принимающими решения, и соответственно - направление деятельности. Часто правительства предлагают внести изменения в законодательство или контролируют законодательную повестку дня, поэтому их также необходимо привлекать.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕВОЙ АУДИТОРИИ

На основании приведенного выше анализа а можно определить «целевую аудиторию(и)» для каждой конкретной рекомендации. Ваши усилия должны быть направлены на институты и/или отдельных людей, на которых вы хотите повлиять. Если вам известно текущее отношение заинтересованных сторон к вашей цели, обратите внимание, является ли оно положительным, отрицательным или нейтральным.

Оцените наилучший способ влияния на каждую целевую аудиторию. Даже если ваши потенциальные сторонники позитивны по отношению к вашей цели, возможно, все равно придется убеждать их в важности проблемы и необходимости принятия мер. Если они настроены отрицательно, тогда нужно будет заставить их изменить свое мнение. Если они не определились, они могут понимать глубину и насущность проблемы, но должны быть дополнительно убеждены в вашей позиции при помощи веских аргументов, основанных на доказательствах.

Помимо отдельных лиц и организаций, общественность является ключевой целевой аудиторией - как заинтересованная сторона, затронутая реформами, и как потенциальный инструмент воздействия на другие заинтересованные стороны путем давления. Общественная поддержка может быть организована как на центральном, так и на региональном уровнях.

В зависимости от политического контекста международное и дипломатическое сообщество может быть еще одной важной целевой аудиторией, а также заинтересованной стороной. В некоторых странах международное сообщество способно сыграть ключевую роль в продвижении избирательной реформы. Делегации ЕС и государства-члены ЕС обязуются следить за отчетами МНВ ЕС, а также отчетами других органов по наблюдению за выборами (например, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе - ОБСЕ/БДИПЧ), и содействовать выполнению их рекомендаций.⁹ В частности, в странах, где работала МНВ ЕС или ОБСЕ/БДИПЧ, делегации ЕС могут играть ведущую роль в поощрении избирательной реформы - посредством сочетания политического диалога, который ЕС проводит с принимающей страной, и мероприятий по сотрудничеству в целях развития, включая поддержку усилий гражданского общества.¹⁰

Программа деятельности по продвижению избирательной реформы будет зависеть от контекста и ряда других факторов. В следующей главе будут рассмотрены различные типы потенциальных действий.

ОРГАНЫ ПРИНИМАЮЩИЕ РЕШЕНИЯ

- ПРАВИТЕЛЬСТВО
- ЧЛЕНЫ ПАРЛАМЕНТА
- ОПВ
- ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ



ГРАЖДАНЕ

- НАЦИОНАЛЬНЫЙ
- РЕГИОНАЛЬНЫЙ

9. См. Стратегические рамки в области прав человека и демократии и План действий для их практической реализации (2012-2015 гг.) На странице https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

10. Более подробную информацию о подходе ЕС к наблюдению за выборами см. Брошюра ЕС «Период после выборов: Передовые практики выполнения рекомендаций Миссий по Наблюдению за Выборами ЕС» (май 2017 года) на странице https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eom_brochure_2017.pdf.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

ГРУЗИЯ

ОГО ПРИКЛАДЫВАЮТ УСИЛИЯ ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Проводимые в Грузии практически каждый год одни за другими парламентские, президентские и местные выборы провоцировали обсуждение избирательной реформы, и ОГО использовали эти возможности для продвижения своих рекомендаций по выборам. Международное общество за честные выборы и демократию (МОЧВД) возглавило проведение избирательной реформы совместно с Ассоциацией молодых юристов Грузии и «Трансперенси Интернешнл Грузия». Благодаря их усилиям по реформированию ОГО узнали, что результаты лучше достигаются путем совместного продвижения и создания коалиций.

В последние годы ключевым вопросом избирательной реформы было изменение парламентской избирательной системы, поскольку существующая смешанная мажоритарно-пропорциональная система неоднократно приводила к непропорциональным результатам, которые выгодны правящим партиям, но ставят в невыгодное положение оппозицию. Она также не могла обеспечить равенство голосов и часто приводила к большому количеству «потерянных голосов» в мажоритарных округах. В своем окончательном докладе о парламентских выборах 2012 года МОЧВД рекомендовала, чтобы «существующая избирательная система была пересмотрена, чтобы обеспечить соблюдение принципа равенства голосов и чтобы воля граждан была пропорционально отражена в высшем законодательном органе».

Однако внесение изменений в избирательную систему оказалось довольно сложным, поскольку требовало внесения поправок в Конституцию. После выборов 2012 года была создана парламентская рабочая группа для рассмотрения избирательных реформ. ОГО принимали активное участие в ее работе, но хотя ряд их рекомендаций был принят (например, в отношении финансирования избирательных кампаний), существенные изменения в избирательной системе не рассматривались. Аналогичная ситуация сложилась и с другой рабочей группой, созданной в следующем году до начала местных выборов.

В 2015 году гражданское общество начало новую кампанию по реформированию избирательной системы. Восемь ОГО и 14 политических партий подписали совместное соглашение, устанавливающее широкий консенсус в отношении избирательной системы. Соглашение обеспечило импульс, но политической воли со стороны правящей партии все еще не хватало. Тем не менее, некоторые дополнительные изменения в системе были достигнуты, и кампания поставила вопрос в политическую повестку дня. В 2016 году на обсуждение в парламент были внесены две конституционные поправки, направленные на реформирование избирательной системы, но ни одна из них не была принята.

После того как выборы в 2016 году закончились получением конституционного большинства для правящей партии, стала очевидна необходимость проведения избирательной реформы. МОЧВД и партнерские ОГО присоединились к Государственной конституционной комиссии, учрежденной парламентом, для обсуждения поправок в конституцию, защиты интересов общественности и предоставления постоянных отчетов. В то же время ОГО наладили диалог с политическими партиями и международным сообществом и установили контакты с Венецианской комиссией, которая должна была дать свое мнение по проекту поправок.

Большинство представителей оппозиции и ОГО в Государственной конституционной комиссии требовали изменения избирательной системы. Проекты поправок, внесенных Комиссией, предусматривали пропорциональное представительство, но с оговорками, которые не полностью устраняли недостатки. Несмотря на сопротивление политических партий и критические оценки, сделанные ОГО и Венецианской комиссией, проект поправок был быстро принят правящей партией. Хотя некоторые изменения и были внесены в последний момент, в результате комментариев Венецианской комиссии, правящая партия объявила, что новая полностью пропорциональная избирательная система не будет реализована до 2024 года, а выборы 2020 года будут проводиться в рамках нынешней системы.

С задержкой в введении в действие системы пропорционального представительства реформа рассматривалась ОГО как частичный успех. Этот опыт показывает, что продвижение значительной реформы избирательного процесса - это долгосрочная работа, требующая неизменной приверженности со стороны ОГО. Рекомендации, сделанные в 2012 году, теперь могут быть реализованы только в 2024 году. Однако это может стать важным шагом вперед для создания равных условий для демократических выборов в Грузии.¹¹

11. ЕС поддержал гражданское общество Грузии, участвующее в избирательной реформе, в рамках ряда проектов: ENPI / 2013 / 323-438 (CL) «Наблюдение за выборами и параллельный подсчет голосов на президентских выборах в Грузии в 2013 году», ENPI / 2012 / 296-516 (CL) «Повышение качества политического диалога ОГО с парламентом Грузии»



ГЛАВА 7

ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

ГЛАВА 7

ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Какие соображения следует учитывать группам при разработке инициатив по продвижению реформы? Каковы конкретные усилия, предпринимаемые гражданскими группами наблюдателей и ОГО для продвижения различных рекомендаций?

Некоторые рекомендации предполагают внесение изменений в правовую базу, что невозможно без взаимодействия с политическими партиями и другими представителями в парламенте (при наличии политической воли). Другие касаются соблюдения существующих правил, и может потребоваться организация публичных кампаний, чтобы оказать давление на лиц, принимающих решения. Необходимо тщательно проанализировать инициативу, чтобы связать ее с контекстом и типом рекомендации.

Внешняя связь является ключом к любой успешной кампании по продвижению реформы. А значит, необходимы хорошие отношения со СМИ, план коммуникаций и эффективная публичная отчетность.

АНАЛИЗ ОБЩЕГО ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТЕКСТА

Как уже упоминалось, общий политический контекст имеет значение и поможет сформировать направление вашей деятельности. Прежде чем приступить к деятельности по проведению реформы, важно оценить:

- Происходит ли уже процесс реформы выборов? Обсуждают ли это политические партии и/или другие заинтересованные стороны? Или, может быть, процесс реформ затрагивает другой сектор (например, молодежь, женщин и т. д.)?
 - Если это так, то деятельность по проведению избирательной реформы должна планироваться в контексте уже идущего процесса. Это потребует взаимодействия с другими участниками, чтобы определить, как платформа может наилучшим образом повлиять на процесс.
 - Если нет, тогда задача будет заключаться в проведении мероприятий по включению вопросов избирательной реформы в повестку дня.
- Существует ли политическая воля для рассмотрения и выполнения рекомендаций, касающихся выборов?
 - Если да, то платформа может планировать мероприятия для вовлечения лиц, ответственных за принятие решений, для развития и поддержки процесса избирательной реформы.
 - Если нет, то следует найти способы убедить лиц, принимающих решения, подумать о проведении избирательной реформы - посредством давления со стороны граждан, а также прямых контактов.

Существует ли политическая среда, способствующая проведению медиа-коммуникаций и политической деятельности по продвижению реформы?

- Если да, то платформа может способствовать осознанию гражданами необходимости избирательной реформы при помощи традиционных средств массовой информации и информационной деятельности, а также социальных сетей и Интернета.
- Если нет, то платформе следует найти инновационные способы повышения осведомленности граждан, например, путем разработки моделей законов о выборах или других параллельных гражданских мероприятий, при этом учитывая вопросы, касающиеся IT и личной безопасности.

Это постконфликтная обстановка?

- Если это так, могут существовать переходные меры для проведения выборов, осложняющие обсуждение избирательной реформы, а деятельность по проведению избирательной реформы, возможно, должна быть рассчитана на более длительный период. Любые мероприятия должны быть направлены на поощрение включения и участия, предупреждение и смягчение потенциального насилия и необходимость поддержания мира.¹² Такая деятельность должна учитывать проблематику конфликтов, поскольку вопросы выборов могут служить потенциальным стимулом для насилия.
- Если нет, деятельность должна по-прежнему учитывать проблематику конфликтов - всегда поощрять принципы открытости и прозрачности.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СРЕДА	ВАРИАНТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
ОТКРЫТОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО, ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ К ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ	Постоянное участие в обсуждении реформ; активное представление рекомендаций; привлечение граждан в поддержку ваших приоритетов; исследование общественного мнения.
ОТКРЫТОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО, НО НЕТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ ДЛЯ ПОДЛИННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	Лоббирование постановки вопроса избирательной реформы в политическую повестку дня; формирование общественного спроса на реформы посредством кампании в средствах массовой информации и других информационных мероприятий; привлечение лиц, принимающих решения; объяснение проблем и того, как их можно решить с помощью реформы
ЗАКРЫТОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО - НЕТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ	Лоббирование открытого процесса реформирования; параллельный гражданский процесс – пример закона о выборах; бдительный контроль; привлечение международного сообщества; исследование общественного мнения.

РАЗРАБОТКА МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОДЕЙСТВИЮ ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЫБОРОВ

При разработке инициатив по содействию избирательной реформе платформам гражданского общества необходимо будет найти баланс между деятельностью по повышению информированности граждан о необходимости проведения избирательной реформы, которая требует максимального внимания общественности и деятельности среди рядовых граждан, и мероприятиями по вовлечению и убеждению лиц, принимающих решения, и заинтересованных сторон, которые вносят экспертный анализ в дискуссию. Хотя характер этих видов деятельности может не совпадать, они оба необходимы для продвижения избирательной реформы. Баланс между массовым повышением осведомленности и экспертным продвижением будет зависеть от политического и избирательного контекста и со временем изменится по мере развития процесса избирательной реформы.

Следует также рассмотреть соответствующие сроки проведения мероприятий по содействию проведению избирательной реформы. Хотя сразу по окончании выборов реформам может уделяться больше внимания, усилия по проведению реформы могут быть начаты в любой момент, но в любом случае это должно происходить достаточно заблаговременно до начала выборов.



ВОЗМОЖНЫЕ ТИПЫ ИНИЦИАТИВ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ ВКЛЮЧАЮТ

- 1 УСИЛИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ИНФОРМИРОВАННОСТИ
- 2 КОМИТЕТЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
- 3 КОММЕНТАРИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
- 4 ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

12. См. Руководство Национального демократического института (НДИ) Мониторинг и борьба с насилием в период проведения выборов посредством беспристрастного гражданского наблюдения <https://www.ndi.org/monitoring-and-mitigating-electoral-violence>.

1 УСИЛИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ИНФОРМИРОВАННОСТИ

По итогам выборов и возможного круглого стола, каково общее отношение к вопросам избирательной реформы в стране? В большинстве случаев, как показывает опыт, если после сложного избирательного процесса нет давления со стороны граждан или международного сообщества, избирательная реформа, как правило, не стоит в политической повестке дня.

Каковы конкретные проблемы и реформы, которые были выбраны для продвижения? Для успешного повышения осведомленности о необходимости решения проблем в сфере выборов, важно подчеркнуть, как они влияют на повседневную жизнь людей. Тогда проблеме можно будет связать с конкретной рекомендацией. Только если люди согласятся с необходимостью реформы, они будут участвовать в поиске решений. Информирова и мобилизуя граждан вокруг ключевых проблем и рекомендаций, можно добиться, чтобы общественность потребовала от лиц, принимающие решения, поставить эти вопросы в повестку дня.

Эта работа требует безупречной информационной и коммуникационной стратегии. Деятельность по информированию должна быть основана на том, кто является целевой аудиторией, как эта аудитория получает информацию и как эта информация на них воздействует, какая информация находит у них отклик и т. д. Группы должны проводить планирование и предварительные исследования этих данных (даже если неформально), чтобы их действия были эффективными.

ВОТ НЕСКОЛЬКО СОВЕТОВ ДЛЯ РАБОТЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ

- Представьте убедительное изложение проблем избирательной реформы, которые наблюдала ваша группа, и укажите, что должно быть улучшено. Почему люди должны об этом волноваться? Какие неудобства они всем причиняют?
- Выберите до 10 приоритетных рекомендаций в сфере выборов, написанных кратко, на доступном языке, который будет легко понятен обычным гражданам. Эти «требования граждан» должны стать основой вашей кампании по повышению осведомленности.
- Создавайте визуально привлекательные средства коммуникации (веб-сайт, страницы в социальных сетях и т. д.), которыми легко пользоваться и которые доступны на используемых в стране языках. Материал должен постоянно обновляться фотографиями, видео и новостями, чтобы сделать его интересным для посетителей.
- Поддерживайте организационную прозрачность, в том числе через веб-сайт платформы. Будьте откровенны в отношении целей платформы, ее членства, лидерства и финансирования. Укажите контакты, чтобы посетители могли запросить дополнительную информацию, а средства массовой информации знали, как быстро связаться с вами для получения комментариев.
- Определите наиболее подходящее время - например, чтобы синхронизировать свои действия с ЕС или другими миссиями по выполнению рекомендаций (если нужно), - для политического диалога или дополнительных выборов.

МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ИНФОРМИРОВАННОСТИ МОГУТ ВКЛЮЧАТЬ:

- Рекламные ролики на радио и телевидении для продвижения ключевых идей по проведению избирательной реформы.
- Дискуссионные программы на радио и телевидении, чтобы обеспечить возможность для более глубокого обсуждения и объяснения экспертами конкретных аспектов повестки дня избирательной реформы. ОГО могут разработать серию программ по различным темам избирательной реформы.
- Проведение кампаний в социальных сетях для продвижения ключевых идей платформы и особенно - для привлечения молодежи. Одна из кампаний в социальных сетях в Пакистане использовала хэштег #reformnow для повышения осведомленности о ключевых избирательных реформах и срочности их принятия, по крайней мере, за год до выборов в соответствии с надлежащей избирательной практикой. Любые дискуссионные программы могут транслироваться в прямом эфире в социальных сетях, нужно побуждать людей делиться информацией с друзьями.
- Митинги, шествия или другие публичные мероприятия (например, концерты) для привлечения внимания национальных СМИ к кампании. Мероприятия могут проводиться как на региональном, так и на национальном уровнях. Дискуссии по избирательной реформе могут транслироваться в прямом эфире на веб-сайте и в Facebook.
- Подписание петиций, чтобы продемонстрировать поддержку «требований граждан» в отношении избирательной реформы, и усиление давления на депутатов для ее проведения. ОГО могут также распространять открытки в поддержку реформы, которые граждане отправляли бы депутатам.

СОВЕТЫ ПО ЭФФЕКТИВНОЙ ПОДГОТОВКЕ ПОСЫЛОВ И КОММУНИКАЦИЯ

В контексте продвижения избирательной реформы ОГО необходимо будет разработать сильное обоснование, посыл и основные тезисы для каждой приоритетной рекомендации, которую предлагают группы. Желательно, чтобы обоснование и сообщение были привязаны к отдельной целевой аудитории и принимали во внимание ее интересы и стимулы.

Для каждой рекомендации следует учитывать следующие вопросы:

- 1 В чем смысл этой рекомендации?
- 2 До какой целевой аудитории мы пытаемся ее донести?
- 3 Каков наш посыл для каждой целевой аудитории?
- 4 Каков наилучший способ достичь этой целевой аудитории?

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

МАЛАЙЗИЯ

КОАЛИЦИЯ ВОВЛЕКАЕТ ЛЮДЕЙ В АКТИВНОСТЬ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ ПОСРЕДСТВОМ ДЕЙСТВИЙ НА НИЗОВОМ УРОВНЕ

Берсих 2.0 является коалицией из 93 организаций гражданского общества, которые выступают за проведение чистых и справедливых выборов и борьбу с коррупцией. Коалиция приняла пакет из 8 требований по избирательной реформе, которые она детально представила Парламентскому комитету по избирательной реформе в 2011 году и которые она продолжает продвигать.

Коалиция спонсирует широкомасштабные кампании по повышению информированности граждан и оказанию давления на лиц, принимающих решения, включая публичные мероприятия, инновационные онлайн-кампании и массовые митинги. В августе 2015 года она провела двухдневный митинг, который привлек большое количество участников в Малайзии и 85 городах по всему миру, призывая к реформам, направленным на прекращение коррупции и на чистые и справедливые выборы. При помощи митинга удалось собрать более 500 000 евро от 27 000 доноров, чтобы покрыть расходы на его проведение и поддержать продолжающиеся попытки Берсих осуществить избирательную реформу.¹³

В 2017 году Берсих создал Команду по Разграничению и Исследованию Округов для продвижения подотчетности и прозрачности процесса разграничения округов, в том числе в рамках ряда судебных дел, направленных на защиту прав граждан в процессе разграничения. Несмотря на отказ избирательной комиссии встретиться с ними, Берсих продолжает проводить публичные мероприятия и форумы по всей стране, чтобы повысить осведомленность о недостаточном прогрессе в выполнении требований избирательной реформы в преддверии всеобщих выборов, ожидаемых в 2018 году.¹⁴



13. «Bersih 2.0 выпускает 2,126 страниц банковских документов для Bersih 4, и хочет, чтобы Наджиб ответил тем же о 2.6 миллиарда малайзийских ренггит пожертвования» Malay Mail Online, 6 октября 2015 г.

14. Для получения дополнительной информации о Берсих 2.0 см. <http://www.bersih.org/>.

2 КОМИТЕТЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В идеале, все прикладываемые усилия приведут к конкретному процессу избирательной реформы. Этот процесс должен быть максимально инклюзивным, включать заинтересованные политические силы, должностных лиц избирательных органов, гражданское общество и т.д. В некоторых случаях создается комитет по избирательной реформе для рассмотрения рекомендаций и возможных изменений, либо в парламенте, либо вне парламента между заинтересованными сторонами.

Хотя парламентские или правительственные комитеты имеют определенный статус официальных органов и в конечном итоге наиболее эффективны в проведении избирательной реформы (особенно в отношении правовых мер), они могут быть менее инклюзивными, поскольку в них, как правило, входят только представители парламентских политических партий. Гражданское общество может быть исключено из официальных процедур таких парламентских комитетов, но это можно компенсировать открытыми парламентскими слушаниями и внешними мероприятиями для содействия гражданскому контролю и рассмотрению законопроектов на ключевых этапах.

В других случаях комитеты по избирательной реформе или рабочие группы могут созываться и возглавляться гражданским обществом. Такая модель по определению имеет преимущество прозрачности и участия граждан. В то же время, даже если они имеют поддержку политических партий, предложения таких комитетов могут быть отклонены на стадии внесения законопроектов в парламент, и их рекомендации могут быть проигнорированы.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

ПЕРУ

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ДОСТИГЛО НАЦИОНАЛЬНОГО КОНСЕНСУСА О НЕОБХОДИМОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Хотя всеобщие выборы в Перу в 2016 году были оценены наблюдателями как действительно демократичные, они были более противоречивее, чем ожидалось, и выявили некоторые проблемы с правовой базой. Несмотря на то, что ОГО, такие, как Транспаренсия, Прозетика и другие группы, выступали за проведение избирательной реформы, Конгресс в основном пренебрег их рекомендациями.

По окончании выборов 2016 года между Транспаренсия и другими ОГО был проведен послевыборный диалог, при участии международных организаций, таких, как ЕС, МИДСВ и ПРООН. Каждая организация представила свои рекомендации, которые, хотя и не были идентичны, преследовали аналогичные цели и планировали дальнейшие усилия по проведению избирательной реформы. В то же время Транспаренсия начала свои собственные встречи по

итогах выборов во всех регионах, чтобы понять проблемы людей.

Основываясь на глубоком понимании восприятия людьми выборов и политики, Транспаренсия, Прозэтика и феминистские организации провели кампанию по продвижению четырех приоритетных рекомендаций: необходимость внутренней демократии в партиях, запрет на использование «грязных денег» на выборах, запрет на участие в выборах кандидатов с криминальным прошлым и участие женщин в выборах.

Используя свой авторитет, полученный за 20 лет гражданского наблюдения, Транспаренсия работает со средствами массовой информации, чтобы донести информацию о политических проблемах, о том, почему имеет значение избирательная реформа, и представить возможные решения (см. Инфографику).

Благодаря этой кампании Транспаренсия способствовала формированию национального консенсуса в отношении необходимости проведения избирательной реформы, поставив наиболее важные вопросы в национальную повестку дня. Хотя убедить Конгресс изменить законодательство все еще проблематично, Транспаренсия, Прозэтика и другие ОГО продолжают вносить технические предложения и работать с организациями, включая международные, предоставляющие техническую помощь законодателям, чтобы запустить реформы до начала следующих выборов.

В то же время в ходе последних выборов в 2016 году ряд организаций, представляющих исторически исключенные группы населения, стали играть заметную роль в обсуждении еще более инклюзивной электоральной правовой базы. Например, #No Tengo Miedo и «Общество и инвалидность» участвовали в осуществлении мер по защите избирательных прав трансгендерного сообщества и людей с инвалидностью. Другие ОГО, такие как Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) и Ashanti, работали над позиционированием коренного населения и афро-перуанского населения в избирательной кампании и, в частности, над продвижением более эффективных правил представительства этих групп.¹⁵



3 КОММЕНТАРИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

На определенных этапах процесса избирательной реформы может быть полезно разработать комментарии экспертов по существующему или предлагаемому законодательству.

Например, некоторые рекомендации по выборам могут указывать на недостатки в самой правовой базе, такие как двусмысленности, пробелы или несоответствия между различными соответствующими законами. В таких случаях обзор правовых рамок или соответствующих законодательных актов в сфере выборов поможет выявить недостатки и выработать более конкретные рекомендации, которые в конечном итоге могут стать основой законопроектов или поправок. В некоторых случаях ОГО разработали типовые правовые положения или поправки, которые включают их рекомендации по выборам.

Если существует комитет по проведению избирательной реформы - либо парламентский, либо внешний, - он может разрабатывать проекты поправок или новое законодательство, с которыми может ознакомиться гражданское общество. Своевременный доступ к законопроектам очень важен в таких случаях, чтобы юридический анализ мог оказать влияние на текущие дебаты и чтобы было достаточно времени для рассмотрения любых предлагаемых улучшений.

Комментарий к законопроектам должен быть составлен экспертами-юристами с пониманием международных и региональных стандартов выборов и конкретного политического контекста. Это может быть тандем - например, платформа может иметь своего собственного опытного юриста, но также можно привлечь международного эксперта по выборам со сравнительными знаниями. Если платформа не имеет юридического опыта внутри страны, целесообразно рассмотреть возможность привлечения внешнего юридического эксперта, например, из университета или другой организации. Полезно также проконсультироваться с международными организациями, оказывающими техническую помощь, и с международными или региональными организациями, которые могут поделиться своими оценками.

Если несколько экспертов работают над юридическим комментарием, то эти комментарии следует объединить в один четко изложенный документ, который будет полностью понятен людям, не имеющим юридического опыта. Другой вариант - опубликовать резюме в дополнение к обзору. Как правило, платформы гражданского общества стремятся публично представлять юридический обзор - например, на пресс-конференции или на круглом столе для экспертов. Для тех, кто проводит юридические обзоры, имеется ряд полезных ресурсов, в том числе для ссылки на региональные и международные стандарты выборов.¹⁶

15. ЕС поддержал внутренних наблюдателей в Перу в рамках следующих проектов: EIDHR/2015/369-276 (CL), Contrato de servicios para implementación de observación electoral domestica; EIDHR/2015/371-667 (CL).

16. См. БДИПЧ ОБСЕ Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (2013), Руководство НДИ: Продвижение законодательной базы для демократических выборов (2008) и Сборник международных стандартов ЕС (2016).

4 ОПРОС ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Еще один способ, которым платформы гражданского общества могут продемонстрировать общественную поддержку избирательной реформы, это опросы общественного мнения. Например, опросы могут показать степень доверия общественности к соответствующим институтам и субъектам (судебным органам, избирательной комиссии, политическим партиям, парламенту, средствам массовой информации и т. д.); доказать, по мнению общественности, фальсификация повлияла на результаты предыдущих выборов. Результаты такого опроса могут широко распространяться через Интернет и в социальных сетях с использованием умной инфографики, и могут помочь убедить как общественность, так и лиц, ответственных за принятие решений, в необходимости устранения недостатков посредством избирательной реформы.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

КЫРГЫЗСТАН

КОАЛИЦИЯ ПРОВОДИТ ОПРОСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ЧАСТЬЮ ПРОГРАММЫ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Регулярно проводя телефонные опросы общественного мнения по всей стране по конкретным вопросам, связанным с выборами, ОГО Коалиция за демократию и гражданское общество подготовила данные по результатам этих опросов. Например, в июне 2017 года Коалиция провела опрос о введении биометрических паспортов, которые были единственной формой удостоверения личности, позволяющей избирателям участвовать в президентских выборах, состоявшихся в октябре того же года. Целью опроса было оценить отношение общественности к биометрической регистрации, информированность общественности о переходе на биометрические паспорта и уровень участия по регионам и возрастным группам. Опрос также показал, насколько эффективны информационные кампании, и указал на наличие конкретных технических проблем. Коалиция применила эти данные в своих предвыборных мероприятиях по продвижению реформы, а также использовала для информирования о своем наблюдении за выборами.



ГЛАВА 8

ОТСЛЕЖИВАНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ



ГЛАВА 8

ОТСЛЕЖИВАНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Помимо продвижения выполнения рекомендаций, сделанных по результатам наблюдения за выборами, важно также, чтобы гражданское общество и другие заинтересованные лица следили за прогрессом или отсутствием прогресса в выполнении рекомендаций правительством и другими ключевыми участниками процесса. Это поможет сохранить рекомендации в повестке дня в межвыборный период и возобновить прерванный диалог, а также даст возможность гражданским группам наблюдателей оставаться активными и видимыми в период между выборами. Гражданские группы наблюдателей имеют все возможности для отслеживания выполнения своих собственных рекомендаций и рекомендаций других организаций-наблюдателей за выборами, и эта информация имеет важное значение как для граждан, так и для национальных заинтересованных сторон, а также для международного сообщества. Такая информация бесценна и для дальнейшей работы по наблюдению за выборами.

Несмотря на то, что для гражданских групп наблюдателей является обычной практикой давать рекомендации после выборов, дальнейшее тщательное отслеживание, с регулярными сообщениями о достигнутом прогрессе или его отсутствии, происходит крайне редко. Такое отслеживание рекомендаций может быть реализовано с относительно небольшим количеством ресурсов, поскольку в основном требуется, чтобы организация/платформа была хорошо информирована, что практически всегда так и есть. Важное значение имеет также правильное составление отчетов, поскольку это необходимо для эффективного обмена ключевыми сообщениями.

Мониторинг выполнения рекомендаций может быть осуществлен как самостоятельная деятельность, или его можно сочетать с другими мероприятиями по продвижению избирательных реформ. ОГО могут собирать информацию о выполнении рекомендаций при помощи круглых столов и консультаций по избирательной реформе, на встречах с основными заинтересованными сторонами, ОГО и представителями таких учреждений, как ОПВ и парламент, а также посредством отчетов в средствах массовой информации.

Приведенная ниже таблица может быть полезна для отслеживания выполнения рекомендаций с течением времени.

ТАБЛИЦА ДЛЯ ОТСЛЕЖИВАНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Примерную таблицу для отслеживания рекомендаций можно найти в приложении. В примере имеется 13 заголовков, которые могут быть изменены для соответствия условиям ОГО, проводящих мониторинг. Можно использовать Excel или аналогичную программу для работы с таблицами, которые позволяют легко сортировать информацию, а также предоставляют достаточно места для добавления текста.

Важно, чтобы информация вводилась и классифицировалась точно и последовательно, что требует активного контроля со стороны опытных членов команды. Хотя первоначальное внесение рекомендаций является довольно простой задачей, решения о категоризации и уровне приоритета должны быть оценены опытным сотрудником. Анализ шагов по выполнению рекомендаций требует четкого понимания контекстуальных факторов и также должен осуществляться старшими сотрудниками.¹⁷

ОГО, возможно, захотят создать веб-сайт с формой, чтобы информация была легко доступна общественности и другим заинтересованным сторонам. В этом случае еще более важно, чтобы информация, доступная в реальном времени, была точной и краткой.

ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОТСЛЕЖИВАНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ВКЛЮЧАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ ЗАГОЛОВКИ СТОЛБЦОВ:

- 1 НОМЕР РЕКОМЕНДАЦИИ** (полезно для организационных целей).
- 2 ДАТА ВНЕСЕНИЯ**
- 3 ОРГАНИЗАЦИЯ** (которая сделала рекомендацию) - если вы отслеживаете рекомендации других внутренних или международных организаций по наблюдению. Если вы отслеживаете только те, что дает ваша ОГО, или рекомендации были согласованы между организациями, то этот заголовок не требуется.
- 4 УРОВЕНЬ ПРИОРИТЕТА (В/С/Н)** - оцените, насколько важна рекомендация, исходя из понимания вашей ОГО и первоначальной приоритетности (если таковая имеется) организации, давшей рекомендацию. Он должен отражать уровень воздействия реформы на избирательный процесс, независимо от сроков. Рекомендации, касающиеся прав человека и основных свобод, являются наиболее важными.
- 5 КАТЕГОРИЯ** - категории могут включать: правовую базу, органы по проведению выборов, регистрацию избирателей, регистрацию кандидатов/партий, избирательную кампанию, финансирование избирательной кампании, средства массовой информации, жалобы и апелляции, безопасность выборов, насилие, участие женщин, людей с инвалидностью и т. д.
- 6 РЕКОМЕНДАЦИЯ** - внесите текст рекомендации, исходный документ (например, окончательный отчет, юридический обзор или другое) и дату.
- 7 КОНТЕКСТ** - какую конкретную проблему можно решить с помощью этой рекомендации? Эту информацию нужно уточнить в отчете наблюдателя, на который можно сослаться в таблице.

17. На основе НДИ Таблица для наблюдателей для отслеживания выполнения рекомендаций (не опубликовано).

- 8 ОРГАН, К КОТОРОМУ ОБРАТИЛИСЬ** (в рекомендации), или орган, ответственный за внесение изменений (например, парламент).
- 9 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ** - Требуется ли выполнение этой рекомендации изменения Конституции или законодательства? Если да, укажите.
- 10 ПРИНЯТЫЕ МЕРЫ/ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТВЕТ** - укажите дату любого действия или заявления.
- 11 ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ** - что еще предстоит сделать для полного выполнения рекомендации
- 12 ИНКЛЮЗИВНОСТЬ** - с какими участниками были проведены консультации в процессе принятия решений и с кем еще необходимо проконсультироваться (например, политические партии, ОПВ, гражданское общество, СМИ).
- 13 АНАЛИЗ/ЗАМЕЧАНИЯ** - включите краткий анализ отношения к рекомендациям и выполнения рекомендаций соответствующими участниками. При анализе нужно рассмотреть следующее:
 - сроки в отношении следующих выборов,
 - влияние действия или бездействия,
 - причины задержки в ответе или действии (оценка целесообразности задержек).

В ходе мониторинга может быть полезно «сортировать» результаты по приоритетным уровням, категориям, учреждениям либо по правовым изменениям, чтобы понять, какие типы рекомендаций выполняются, а какие нет. Эта информация будет способствовать анализу, который ОГО включают в свою периодическую отчетность.

ОТЧЕТНОСТЬ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ОГО, следящие за выполнением рекомендаций по выборам, должны издавать периодические публичные отчеты о прогрессе, достигнутом заинтересованными сторонами в их решении. В зависимости от уровня активности вокруг избирательной реформы ОГО могут делать это ежегодно или более или менее часто - в зависимости от уровня интереса к избирательной реформе и потенциала ОГО. Если не предпринималось никаких действий и обсуждение рекомендаций не проводилось, можно выпустить краткий отчет в середине цикла выборов, чтобы указать на этот факт, и использовать этот отчет в качестве возможности для продвижения процесса избирательной реформы.

Отчеты должны уделять особое внимание анализу любых сделанных изменений и попыток реформирования. Были ли внесены изменения, соответствующие рекомендациям по выборам? Если да, то насколько инклюзивным был процесс, как это было достигнуто и каково влияние? Если нет, каковы конкретные препятствия на пути реформы или определенных рекомендаций? В отчетах также можно указать, актуальны ли по-прежнему те или иные рекомендации, или, если контекст изменился, уже больше не нужны и необходимо использовать другой вариант решения проблемы. Величина отчета будет варьироваться в зависимости от сложности процесса реформы и объема достигнутого прогресса. Для представления краткого обзора состояния дел в сфере избирательной реформы можно использовать установочное резюме. Для подготовки такого доклада группы могут использовать «шаблон периодического отчета о выполнении рекомендаций» (Приложение 3), который помогает заинтересованным сторонам собирать информацию.

В то время как ОГО и другие игроки склонны выставлять «оценку» стране за выполнение рекомендаций, группам наблюдателей следует проявлять осторожность при предоставлении цифр или процентного выражения по данному вопросу. Во-первых, некоторые рекомендации более важны, чем другие, и для органов власти может быть достаточно просто выполнить ряд рекомендаций по «периферийным вопросам», а те, которые касаются основных свобод и являются наиболее важными, как раз становятся наименее вероятными для исполнения. Кроме того, рекомендации часто остаются «частично выполнены» или выполняются не так, как это изначально предполагалось, а такие результаты оценить довольно сложно. Наконец, иногда бывает, что рекомендации не всегда хорошо подготовлены или, возможно, еще не актуальны в меняющемся политическом контексте.

Анализ прогресса, достигнутого в выполнении рекомендаций, может быть сложным и потребовать внимания нескольких опытных людей, для того чтобы, используя взвешенные формулировки и рассматривая не только саму рекомендацию, но также и ее цели, суметь оценить, насколько успешно она была выполнена.

ОБМЕН РЕЗУЛЬТАТАМИ ПО ОТСЛЕЖИВАНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Для ОГО/платформ полезно провести пресс-конференцию или круглый стол, чтобы представить выводы о прогрессе, достигнутом в выполнении рекомендаций по выборам. Такие события придают значимость ОГО/платформе и дают возможность поделиться ключевыми выводами об избирательной реформе с заинтересованными сторонами и общественностью, используя средства массовой информации. Если результаты будут представлены на пресс-конференции, то целесообразно подготовить пресс-релиз на одну страницу, в котором дается краткое изложение выводов и их значимости, и включить комментарий директора ОГО/платформы.

Если при проведении «круглого стола» будет происходить обмен выводами о ходе реализации избирательной реформы, можно оценить то, что уже сделано и что еще предстоит сделать, и разработать стратегию выполнения оставшихся рекомендаций.

ПРИМЕР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ

ГВАТЕМАЛА

ГРАЖДАНСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ В ГВАТЕМАЛЕ ДОБИВАЮТСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ НА ФОНЕ МАССОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПЕРЕМЕН

Коалиция по наблюдению за выборами «Mirador Electoral» засвидетельствовала наличие широкого круга проблем на выборах 2015 года, включая финансирование избирательных кампаний, насилие на выборах, препятствия для участия женщин, представителей коренных народов, ЛГБТ и средств массовой информации, а также провела параллельный подсчет голосов для проведения проверки результатов. В заключительном докладе был приведен ряд рекомендаций по совершенствованию процесса.

Выборы проходили в чрезвычайно напряженной политической обстановке, после ряда коррупционных расследований на высоком уровне, которые привели к отставке высокопоставленных политических деятелей, включая президента, и которые вызвали многомесячные гражданские акции протеста против коррупции. В месяцы, следующие за выборами, ОГО, в том числе и состоящие в Mirador Electoral, использовали сложившиеся политические условия для продвижения своих рекомендаций по проведению выборов, которые должны быть включены в знаковый Закон о выборах и политических партиях (ЗВПП). Окончательный пакет реформ ЗВПП включал около двух третей рекомендаций Mirador Electoral.

Деятельность ОГО позволила добиваться изменений в вопросах, которые они выделили в своих отчетах по мониторингу выборов. Например, Accion Ciudadana, входящая в Mirador Electoral, использовала свои результаты по мониторингу финансирования кампании, чтобы показать, что расходы сторон значительно превышают размер полученных доходов. Это указывало на то, что стороны фактически не раскрывали весь свой доход – предположительно полученный от наркоторговцев. Эти заключения помогли усилить требования к раскрытию информации как по доходам, так и по расходам, и были включены в ЗВПП.

Не все ключевые рекомендации были включены в пакет реформ, но Mirador Electoral признает, что избирательная реформа является постепенным процессом. Благодаря общим усилиям, которые привели к принятию ЗВПП, граждане и ОГО увидели, что их участие сыграло определенную роль, и поэтому они мотивированы в будущем продолжать проводить другие реформы, в том числе по улучшению представительства женщин и групп коренного населения.

САААР	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
ККИР	Комитет Конституционной и Избирательной Реформы (Нигерия)
ОГО	Организации гражданского общества
ДоГП	Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов
ОПД	Офис продвижения демократии
ОПВ	Орган по проведению выборов
МНВ	Миссия по наблюдению за выборами
ЕС	Европейский Союз
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
МОЧВД	Международное общество за честные выборы и демократию (Грузия)
ННИК	Независимая национальная избирательная комиссия (Нигерия)
ЗВПП	Закон о выборах и политических партиях (Гватемала)
ИКМ	Избирательная комиссия Малави
СПВМ	Сеть поддержки выборов Малави
НУА	Национальная учредительная ассамблея (Тунис)
НДИ	Национальный демократический институт
БДИПЧ ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе Офис по демократическим институтам и правам человека
ЧсИ	Человек с инвалидностью

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ РЕКОМЕНДАЦИЙ

#	ПРОБЛЕМА/ КОНТЕКСТ	РЕКОМЕНДАЦИЯ	ОТВЕТСТВЕННАЯ СТОРОНА	КОНСТИТУЦИОННОЕ ИЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ?	СООТВЕТСТВУЮЩИЙ СТАНДАРТ
1					
2					
3					
4					

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРИМЕР ТАБЛИЦЫ ДЛЯ ОТСЛЕЖИВАНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ВЫБОРАМ

#	ОРГАНИЗАЦИЯ	ДАТА	ПРИОРИТЕТ (В/С/Н)	КАТЕГОРИЯ РЕКОМЕНДАЦИЯ	РЕКОМЕНДАЦИЯ	КОНТЕКСТ	ОРГАН, К КОТОРОМУ ОБРАТИЛИСЬ	ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ?	ПРИНЯТЫЕ МЕРЫ	ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ	ИНКЛЮЗИВНОСТЬ	АНАЛИЗ/ ЗАМЕЧАНИЯ
1												
2												
3												
4												
5												

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ШАБЛОН ПЕРИОДИЧЕСКОГО ОТЧЕТА
О ВЫПОЛНЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ

НАЗВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД		
1.	ОБЗОР ДЕЙСТВИЙ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ	БЫЛИ ЛИ ВЫПОЛНЕНЫ КАКИЕ-ЛИБО РЕКОМЕНДАЦИИ
2.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ АГЕНТСТВАМИ 1. 2. 3.	
3.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ПАРЛАМЕНТОМ 1. 2. 3.	
4.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ 1. 2. 3.	
5.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ОПВ 1. 2. 3.	
6.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ (ВКЛЮЧАЯ ДЕЙСТВИЯ ПО ПРОДВИЖЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ) 1. 2. 3.	
7.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ (ВКЛЮЧАЯ ОСВЕЩЕНИЕ ТЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ) 1. 2. 3.	
8.	ДЕЙСТВИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ СООБЩЕСТВОМ 1. 2. 3.	
9.	ПЛАНИРУЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ 1. 2. 3.	

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ДРУГИЕ ДОСТУПНЫЕ РЕСУРСЫ

РЕСУРСЫ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ РЕКОМЕНДАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ВЫБОРОВ

- Брошюра ЕС – Период после выборов: Передовые практики выполнения рекомендаций Миссий по Наблюдению за Выборами ЕС. (2017).
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eom_brochure_2017.pdf
- БДИПЧ ОБСЕ Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов (2016).
<http://www.osce.org/odihr/elections/244941?download=true>
- Информационный документ Европарламента: выполнение рекомендаций Миссий по Наблюдению за Выборами ЕС (2012).
<http://bookshop.europa.eu/en/following-up-on-recommendations-of-eu-election-observation-missions-pbBB3012123/>
- Декларация принципов международного наблюдения за выборами: Руководящие принципы и скоординированные подходы по использованию рекомендаций МНВ, касающихся выборов (2010).
http://electionstandards.cartercenter.org/wp-content/uploads/2016/11/DoP_2010_GuidingPrinciplesFollowFollowUp.pdf
- Избирательные Реформы – Наблюдение ЕС и Пакистанские Приоритеты: Отчет по туру переговоров Офис продвижения демократии (2013).
http://democracy-reporting.org/?dri_publications=discussion-tour-report-report-eu-observation-and-pakistani-priorities

РЕСУРСЫ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ И ПРАВОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ

- Семинар ГСННВ 'Азия – Ближний Восток, обмен опытом гражданского общества: Продвижение послевыборной подотчетности (2014), избранные презентации
<http://www.lokniti.org/AsiaMiddleEastCivilSocietyExchange.php>
- Варианты Послевых Программ. НДИ (2015)
- Поствыборные стратегии и программы для гражданских наблюдателей за выборами, Национальный демократический институт, представлено 30 июня 2014 года на конференции «Обмен гражданскими обществами в Азии и на Ближнем Востоке: Повышение поствыборной ответственности». http://www.gndem.org/Post_Election_Programming
- Распространение информации и внешние коммуникации: Полевое руководство для сети наблюдателей в Западной Африке. НДИ
https://www.ndi.org/sites/default/files/Outreach%20and%20Communication_WAEON_EN.pdf
- Изменяя законы: Руководство по законодательному лоббированию, Движение за права женщин Фиджи и Секретариат Тихоокеанского Сообщества (2010).
<https://rrrt.spc.int/publications-media/publications/item/60-changing-laws>

РЕСУРСЫ ПО МОНИТОРИНГУ РЕКОМЕНДАЦИЙ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

- «Вводное руководство по отслеживанию рекомендаций», Национальный демократический институт (2011). http://www.gndem.org/Elections_Recommendations_Tracker
- «Инструмент отслеживания рекомендаций», Национальный демократический институт (2011).
http://www.gndem.org/Recommendation_Tracker_Guide

РЕСУРСЫ ПО АНАЛИЗУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ И МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ

- БДИПЧ ОБСЕ Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (второе издание, 2013).
<http://www.osce.org/odihr/elections/104573>
- Руководство НДИ: Продвижение законодательной базы для демократических выборов, Национальный Демократический Институт (2008).
<https://www.ndi.org/node/24100>
- Масштабная реформа избирательного законодательства в Пакистане: Оценка и рекомендации для законопроекта по выборам 2017, DRI (DRI информационный документ 76, Январь 2017).
http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/01/DRI-PK_PCER_Electoral_Reforms_Bill_v2.2_2017_2017_01_24.pdf
- ЕС Сборник международных стандартов (четвертое издание, 2016).
<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>

РЕСУРСЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ В ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

- Сотрудничество в содействии проведению выборов: Разработка и применение содействия в проведении выборов в контексте партнерства ЕС-ПРООН, Совместная целевая группа ПРООН (2013).
<https://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2017/02/undp-contents-publications-EU-and-UNDP-working-in-electoral-assistance-English.pdf>
- Методологическое руководство по оказанию содействия в проведении выборов. Европейская Комиссия (2006).
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/election-assistance-methodological-guide_en.pdf

Техническая помощь в поддержку программы «Поддержка демократии – Программа гражданских организаций» (включая группы внутренних наблюдателей).

Контракт No. EIDHR/2015/358-714
EuropeAid/136069/DH/SER/Multi

ПРИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ

Европейской Комиссии.

ДИРЕКТОРАТ

Генеральный директорат по развитию и сотрудничеству - DG DEVCO EuropeAid, Отдел Демократии, Управления, Прав Человека и Гендерного Равенства.

©ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ, 2018.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ РАЗРЕШЕНО ТОЛЬКО ПРИ УКАЗАНИИ ИСТОЧНИКА.

РАБОТА НАД БРОШЮРОЙ ЗАВЕРШЕНА В НОЯБРЕ 2018 ГОДА.

ФОТОГРАФИИ

Все фотографии в этом руководстве являются собственностью Европейской комиссии. Фотографии на страницах 4 и 7 Эзекил Скагнетти, на страницах 8 и 57 Амин Ландулси, на странице 38 Адам Стип-Рековски. Фотография на странице 25 из изображений Getty. Фотографии на странице 12 предоставлены ISFED (Грузия), на страницах 39 и 58 Transparencía (Перу), на странице 40 MESN (Малави), на странице 44 GYLA (Грузия), на странице 46 Bersih (Малайзия). Фотография на первой странице обложки Амин Ландулси.

ПОДГОТОВЛЕНО

Холли Рутрауф для проекта Поддержка Демократии.

ГРАФИКА И ДИЗАЙН

Хуан Бургос.

Данное руководство было подготовлено при финансовой поддержке Европейской Комиссии. Мнения, выраженные в руководстве, являются мнениями консультантов и, следовательно, никоим образом не отражают официальное мнение Европейской Комиссии.

ГРАЖДАНСКИЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

РУКОВОДСТВО ПО
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЕ ДЛЯ
ГРАЖДАНСКИХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

