

Международный мониторинг выборов: уроки и вызовы

Патрик Мерлоу

Введение

Выборы дают возможность испытать в деле и укрепить многие институты и механизмы в странах с переходной демократией. Подлинно демократические выборы дают возможность населению страны выразить свою политическую волю, что, согласно Всеобщей декларации прав человека и другим базовым международным соглашениям по правам человека, является основой любой власти. Выборы дают одновременно право и возможность расширять и отстаивать осуществление других прав и свобод. Следовательно, выборы надо рассматривать в контексте общего демократического развития данной страны. Их нельзя рассматривать в отрыве от этого процесса или видеть в них разовый эпизод. Выборы -- неотъемлемая часть политической эволюции страны.

Фактически выборы -- показатель того, как власть относится к своему народу. Чтобы выборы были подлинно демократическими,

- электорат должен быть свободным и должен сознавать, что он может сделать политический выбор свободно, не подвергаясь запугиванию, подкупу, воздействию грязных "избирательных технологий" и репрессиям за сделанный выбор;
- электорат должен быть полноценно информирован обо всех кандидатах, чтобы иметь возможность подлинного выбора;
- электорат должен знать, что его волеизъявление будет точно зафиксировано и будет уважаться;
- граждане должны знать, что они могут свободно осуществлять свое право политического самовыражения, объединений, собраний и шествий для помощи кандидатам, которых поддерживают;
- те, кто законными средствами ведет борьбу за политическую власть, должны иметь возможность свободно объединяться в политические партии и участвовать в выборах, не подвергаясь политической дискриминации;
- политические партии должны придерживаться основных правил предвыборной борьбы -- "правовых рамок" проведения выборов;
- кандидаты должны реально получить равные возможности для общения с избирателями и привлечения их на свою сторону, т.е. должны "играть на одном поле";
- кандидаты и избиратели должны быть уверены, что избирательные комиссии беспристрастны и эффективны;

- средства массовой информации должны свободно собирать и распространять информацию о кандидатах и вопросах, имеющих политическое значение;
- контролируемые властями средства массовой информации должны предоставлять всем кандидатам возможность обращаться к избирателям; должны информировать обо всех кандидатах точно, честно и на равных основаниях; частные средства массовой информации должны поощряться в их стремлении соблюдать этические нормы и общепринятые правила освещения избирательных кампаний;
- общественные организации должны иметь возможность участвовать в выборном процессе, убеждая избирателей в важности выборов, и возможность свободно наблюдать за всеми аспектами выборного процесса;
- должны действовать нормы соблюдения законности и равной защиты со стороны закона, создающие для избирателей и кандидатов адекватные, оперативные и эффективные механизмы для обеспечения непрерывности выборного процесса и для мирного разрешения конфликтов.

Эти 12 пунктов не исчерпывают всех критериев, но служат образцом того, каким образом в ходе выборного процесса могут реализоваться фундаментальные права и свободы: политического самовыражения, объединений, собраний, шествий, передвижений, безопасности от насилия и запугивания, свободы от дискриминации. Эти пункты позволяют понять не менее важную мысль: для проведения подлинно демократических выборов недостаточно лишь обеспечить соответствие минимальным правовым стандартам; кандидаты и общественность должны испытывать доверие к выборному процессу. От степени этого доверия будет в большой мере зависеть, насколько легитимной в глазах общества окажется власть, установившаяся в результате победы на выборах.

Конечно, от выборов нельзя требовать полного совершенства. Однако чем больше выборы отвечают перечисленным выше критериям, тем выше вероятность, что они будут признаны "свободными и честными", проще говоря -- подлинно демократическими.

Достижения в области международного наблюдения за выборами

Рассмотрение методов наблюдения за выборами часто опирается на книгу Ларри Гарбера "Общие принципы международного наблюдения за выборами". Книгу, изданную Международной группой по законодательству о правах человека, Ларри написал незадолго до своего поступления на работу в НДИ. В его исследовании содержался ряд принципов, которые сейчас стали общепринятыми в мировой практике. Например, все согласны, что: международные делегации наблюдателей не должны прибывать накануне выборов и уезжать сразу после выборов; делегации должны включать специалистов разного профиля, которые могут понадобиться в ходе наблюдения; необходимо отбирать наблюдателей, известных своей независимостью, беспристрастностью и объективностью. За последние десять лет были выработаны и другие общепринятые правила, например: делегации должны иметь численность достаточно большую, чтобы получить картину всего происходившего в ходе выборов по всей стране; деятельность наблюдателей должна начинаться по возможности задолго до выборов и продлиться до полного завершения выборного процесса; наблюдатели

должны иметь возможность свободно контролировать все фазы выборного процесса, присутствовать там, где считают нужным, общаться с теми, с кем считают нужным -- при условии, что не мешают работе избирательных комиссий. За последние несколько лет эти и другие правила были включены в руководства по наблюдению за выборами, изданные Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ), Советом Европы, Организацией американских государств (ОАГ) и другими организациями.

За последние несколько лет ООН, ОАГ, ОБСЕ и другие организации пришли к выводу, что работа нейтральных национальных наблюдателей является неотъемлемой частью мониторинга выборов. Особенно важно, что практика мониторинга выборов силами нейтральных национальных наблюдателей распространилась по всему миру. За последние годы массовое привлечение таких наблюдателей имело место, например, в Азербайджане, Кампучии, Нигерии, Словакии, Ямайке (и этот перечень можно продолжать) и происходит сейчас в преддверии выборов в Индонезии.

Необходимость мониторинга в период до выборов сейчас никем не оспаривается. Долгосрочное наблюдение является стандартным элементом систем оценки выборов, рекомендуемых ООН, ОАГ, БДИПЧ, Европейским Союзом и другими организациями, осуществляющими мониторинг. Но продолжаются споры о том, за сколько времени до выборов должно начинаться наблюдение и сколько наблюдателей необходимо в нем задействовать. Мониторинг средств массовой информации силами таких организаций, как "Репортеры без границ", Институт Павиа, Европейский институт средств массовой информации и других, стал большим шагом вперед в международном мониторинге выборов. Однако и тут открытым остается вопрос о времени начала мониторинга. К тому же эффективность мониторинга средств массовой информации иногда снижается из-за того, что итоговый доклад издается только после окончания выборов. Это ограничивает возможность вынесения промежуточных оценок и поощрения положительных сдвигов в поведении средств массовой информации в ходе избирательной кампании.

Специалисты по мониторингу выборов оживленно обсуждают и такие вопросы, как необходимость выработки профессионального подхода к оценке выборов; разработка международных стандартов и оптимальных методов обеспечения демократических выборов; принятие мер к тому, чтобы эти стандарты применялись ко всем странам на недискриминационной основе.

Вызовы международному сообществу в связи с мониторингом выборов

Хотя мониторинг выборов достиг больших успехов, недостатки остаются, и мониторинг сталкивается с очень серьезными вызовами. По мере развития мониторинга авторитарные режимы учатся манипулировать выборами все более изощренно. После начала демократических преобразований и реального перехода власти от старых структур и политических сил к новым, многие страны с переходной демократией прошли уже два или три избирательных "водораздела". Эти выборы проводились в новом контексте и поставили новые проблемы. Политические перемены часто происходят под диктовку тех, кому принадлежит власть, а не на волне реформ, и это может поставить под сомнение подлинность этих перемен. Выборы стали привлекать все большее внимание, и на наблюдателей начали оказывать давление, чтобы заставить их скрыть свои выводы ради

целей "большой" международной политики. Эти и другие вопросы требуют специального рассмотрения.

До начала процесса мониторинга необходимо выяснить, к какому общему типу выборов относятся выборы, подлежащие мониторингу. В настоящем докладе можно говорить о пяти типах выборов:

- 1) "Постконфликтные" выборы, т.е. выборы, происходящие после гражданской войны или другого ярко выраженного конфликта.
- 2) "Революционные" выборы, в ходе которых осуществляется переход от старого режима к новой, демократической системе.
- 3) Выборы, закрепляющие или продолжающие переход к демократии.
- 4) Выборы в странах с "обратным развитием" -- странах, которые совершили переход к демократии, но сейчас эволюционируют в противоположном направлении.
- 5) Выборы как составная часть управляемого процесса перемен, когда прежние обладатели власти используют выборы как элемент процесса реформ.

В каждом из этих случаев мониторинг выполняет конкретные функции, в том числе: легализация подлинно демократических выборных процессов; укрепление общественного доверия и расширение участия в демократических выборах; выявление существенных нарушений и выборных махинаций и/или предотвращение таковых; участие в разрешении конфликтов, поощрение мирного урегулирования разногласий; ускорение процесса демократических реформ путем рекомендаций по совершенствованию выборных и политических процессов; информирование международного сообщества о положении с правами человека, прежде всего гражданскими и политическими правами, имеющими отношение к процессу выборов.

1. Соотношение мониторинга периодов до и после выборов

Несмотря на то, что большинство международных и национальных наблюдателей признают важность мониторинга как периода до выборов, так и периода после выборов, разногласия по вопросу об относительной важности того и другого для общей оценки выборов остаются.

Точная и полная оценка любых выборов должна учитывать все элементы выборного процесса, а именно:

- А) нормы законодательства о выборах;
- Б) период до выборов (до и после начала избирательной кампании);
- В) процесс подачи голосов;

- Г) процесс подсчета голосов;
- Д) подведение итогов и объявление результатов;
- Е) рассмотрение и урегулирование жалоб; и
- Ж) вступление победивших кандидатов в должность.

На каждом из этих этапов не исключены существенные сбои, которые могут повлиять на исход выборов или поставить под сомнение легитимность всего выборного процесса. В то же время могут быть выявлены менее значительные отклонения, на которые надо обратить внимание, но которые не бросят тень сомнения на весь выборный процесс. Чтобы адекватно оценить выборы, необходимо тщательно изучить все факты нарушений, уяснить и степень влияния на ход выборов. Поэтому для оценки выборов недостаточно только применить к ним некую формальную "анкету".

1.1. Чрезмерное внимание к мониторингу дня выборов. Обычно в день выборов происходят только подача и подсчет голосов, однако для наблюдения за этими процессами мобилизуется огромное большинство международных и национальных наблюдателей. Это ведет к тому, что в итоговом докладе важность происшедшего в день выборов преувеличивается. Зная это, автократические режимы все больше стараются манипулировать выборным процессом на других его этапах, так что в день выборов все выглядит более или менее нормально. Делается это в том числе и с целью получить положительную оценку выборов со стороны наблюдателей.

Следовательно, наблюдатели должны принять дополнительные меры для мониторинга других этапов выборного процесса, уделив им соразмерное их важности внимание. Тогда впечатления, собранные за краткий срок в день выборов, не перевесят общие итоги наблюдений. В противном случае можно получить неверную характеристику выборов, особенно в течение нескольких дней после голосования. Большой прогресс достигнут в области мониторинга средств массовой информации, но необходимо совершенствовать мониторинг других критически важных элементов, в том числе: правовые рамки выборов; "нарезка" избирательных округов; правовая основа для регистрации партий и участников выборов; свобода ведения кампании; проверка списков избирателей; выявление фактов запугивания и подкупа избирателей; финансирование политических партий и кампаний.

В сам день выборов необходимо обеспечить расстановку наблюдателей по репрезентативной выборке избирательных участков, которая позволила бы получить точную картину происходящего в стране в целом. Сюда входит установление контактов с заслуживающими доверия "игроками" на национальной сцене, в том числе политическими деятелями, нейтральными национальными наблюдателями, средствами массовой информации. Сохраняя беспристрастность и независимость суждений, международные наблюдатели должны собирать информацию от заслуживающих доверия источников по всей стране. Последние видят гораздо больше, чем международные наблюдатели, и могут проводить контрольные процедуры, такие как независимое параллельное подведение итогов (см. ниже) на основе оперативно полученных в день выборов выборочных сводок с избирательных участков о ходе голосования, подсчета и подведения итогов.

1.2. Преждевременное обнародование предварительных выводов. Большинство групп наблюдателей публикуют "предварительные заявления" в течение 48-72 часов после закрытия избирательных участков. Фактически стремление наблюдателей "не отстать от новостей" заставляет их публиковать заявления все раньше и раньше. Такая практика ставит под угрозу главную задачу наблюдателей -- дать объективную оценку выборному процессу. Ведь манипуляции могут иметь место и при подсчете голосов, что приведет к фальсификации результатов. Претензии и жалобы, возникшие в связи с выборами, могут игнорироваться, что подрывает законность и демократический характер выборов.

Во многих случаях эти проблемы выявляются в течение всего одного-двух дней после выборов. Но обычно к этому времени предварительное заявление уже опубликовано, иностранные журналисты отреагировали на него, а международные группы наблюдателей уже закрыли свои офисы.

Решение о публикации предварительного заявления должно приниматься только после тщательного рассмотрения всех известных на данный момент обстоятельств. Но когда бы заявление ни было издано, оно должно содержать четкое указание на свой промежуточный характер. Например, в самом начале можно отметить, что окончательные итоги еще не подведены и результаты не объявлены; жалобы, если они были, не рассмотрены; что необходимо также рассмотреть другие важные вопросы, связанные с завершением выборов; и в силу этих причин окончательная оценка выборов в данный момент невозможна. Следует подчеркнуть, что если того потребует развитие событий после выборов, могут быть опубликованы и другие предварительные заявления, и что потом будет издан итоговый доклад о выборах.

Что касается журналистов, их необходимо лучше знакомить с практикой освещения выборов, которая включает: интервью с нейтральными национальными наблюдателями, уравновешенное отношение ко всем кандидатам, учет политических последствий от "привязки" репортажа по времени, необходимость освещения событий после выборов. Следовательно, составной частью работы наблюдателей является установление контактов со средствами массовой информации и работа с ними по этим вопросам.

1.3. Обязательность мониторинга в период после выборов. В большинстве случаев период после выборов не менее важен и чреват последствиями, чем предвыборный период и события в день голосования. Но международное сообщество и национальные наблюдатели недооценивают то, что происходит "на следующий день". Это, пожалуй, самое слабое место мониторинга. Международные группы чаще всего сворачивают свои офисы через несколько дней после голосования и до того, как завершены все связанные с выборами процедуры. В лучшем случае на месте остается группа в сокращенном составе -- несколько уставших наблюдателей, обычно не имеющих подготовки по сбору фактов и изучению событий периода после выборов. Нейтральные национальные наблюдатели редко планируют мониторинг этого периода, и они тоже "выдыхаются" за время предвыборной гонки. Политические партии также не справляются с регистрацией нарушений в ходе выборов и внесением протестов по этим нарушениям при подведении итогов. Авторитарные режимы умеют пользоваться этими недостатками.

Международным и национальным наблюдателям часто не удается наладить контакты с кандидатами, чтобы получать от них материалы о выявленных нарушениях и поданных

кандидатами жалобах. Обычно наблюдателям отказывают в допуске или они не знают, как получить доступ к дополнительной документации, без которой после выборов трудно установить, были ли совершены махинации. Наблюдатели нередко не имеют опыта в мониторинге политических мероприятий в период после выборов и выявлении фактов репрессий и сведения политических счетов.

Поэтому международные организации должны обучать своих специалистов по долгосрочному наблюдению методам послевыборного мониторинга и разрабатывать программу работы с учетом необходимости нахождения в стране по крайней мере три-шесть недель после голосования, а если необходимо, то и дольше. Занятая послевыборным мониторингом делегация должна иметь возможность изучать складывающуюся обстановку, публиковать заявления и давать рекомендации. Следует также приветствовать меры по эффективному послевыборному мониторингу со стороны национальных наблюдателей.

1.4. Обеспечение единства усилий наблюдателей. На каждом этапе мониторинга необходимо сделать все, чтобы избежать разногласий между организациями, осуществляющими мониторинг, или между отдельными наблюдателями. Внутренние конфликты могут скомпрометировать всю работу наблюдателей. Особенно важно, чтобы наблюдатели действовали без оглядки на соображения международной политики и дипломатии. Оценка выборов должна производиться строго профессионально и объективно в соответствии с общепринятыми нормами. Политические соображения приобретают важность только после того, как оценка выборов сделана -- мировое сообщество в целом несет обязанность позитивно отреагировать на факт подлинно демократических выборов в стране, и негативно отреагировать, если были инсценированы псевдodemократические выборы.

2. Единогласие или плюрализм (гармонизация) мнений в мониторинге выборов

В последнее время международные организации, занятые мониторингом, активно обсуждают вопрос: должно ли международное сообщество приходить к единой оценке о тех или иных выборах? Основной довод "за" состоит в том, что это лишит авторитарные режимы возможности апеллировать к наиболее благоприятной из нескольких имеющихся оценок выборов. Конечно, если авторитетные международные группы наблюдателей дают совершенно разные оценки выборов, это может вызвать путаницу, особенно если эти группы присланы одной и той же организацией или работают по общему плану. Но необходимость избегать такой путаницы не отменяет необходимости услышать мнение всех участников мониторинга.

Международные делегации наблюдателей должны тесно координировать свою деятельность -- делиться информацией, максимально расширить охват выборов, обмениваться мнениями относительно общей характеристики выборов, которая будет дана в их предварительных заявлениях. В случае необходимости можно создать объединенные делегации из представителей нескольких организаций. Однако стремление "втиснуть" все организации в единую программу или принять общее заявление таит в себе следующие опасности:

- Объединение групп может привести работу к "общему знаменателю", каковым окажется уровень наименее профессиональной группы, и сократить возможность последовательного грамотного применения высоких

международных критериев.

- Сведение вместе неправительственных и межправительственных организаций, каждая из которых по отдельности могла бы сыграть важную роль, делает каждого наблюдателя лишь соавтором общего заявления и может "заглушить" голос неправительственных организаций.
- Может оказаться, что итоговая характеристика будет основана на данных мониторинга дня голосования, при недооценке событий до выборов и ограничении наблюдения после выборов.
- Правительства, проводящие выборы, приглашают дружественно настроенных наблюдателей, от которых можно ожидать положительной оценки. В таком случае единогласие теряет смысл и может уменьшить воздействие аналогичных заявлений, сделанных опытными, честными и профессиональными наблюдателями.

Поэтому ни одной организации или группе нельзя соглашаться с пожеланием, чтобы на данных выборах была одна официально аккредитованная делегация наблюдателей, или чтобы от имени всех международных наблюдателей было опубликовано одно общее заявление. Такое пожелание иногда высказывают власти принимающей страны. Опыт показал, что страны, пытающиеся ввести такие ограничения, делают это с намерением повлиять на позицию наблюдателей. Затем власти обычно пытаются на них оказать политическое давление, а "их люди" в составе общей команды наблюдателей добиваются общей положительной оценки выборов в заявлениях и докладах делегации.

Опыт показывает, что если на выборах работают несколько организаций и публикуется несколько заявлений, то политически нейтральные и квалифицированно работающие организации почти всегда приходят к сходным выводам. Это и обеспечивает "гармонию" в оценках и может усилить их воздействие по сравнению с объединенным докладом. Более того, необъективные или неграмотно подготовленные оценки чаще всего не выдерживают критической проверки. Конечно, власти страны или проигравшие кандидаты могут использовать их в своих политических целях. Но солидные средства массовой информации и международные организации больше доверяют оценкам, исходящим от наблюдателей, известных своей беспристрастностью и профессионализмом.

3. Поддержка национального мониторинга выборов

3.1. Нейтральные национальные наблюдатели. Международный мониторинг может сыграть решающую роль в проведении честных выборов, укреплении общественного доверия к выборам, привлечении и удержании кандидатов в выборном процессе. При этом международный мониторинг имеет неизбежные ограничения. Международных наблюдателей немного и они находятся в стране относительно недолго. Они часто не владеют языком страны и мало знают о ее культуре и традициях, и потому не замечают некоторых важных проблем.

Национальные наблюдатели, естественно, знают язык и традиции, могут привлекаться на выборы тысячами, могут работать долгое время до и после голосования. Они никуда не

уезжают и составляют резерв для мониторинга новых выборов и общественной деятельности, что может расширить участие граждан в управлении страной и повысить ответственность правительства перед народом.

Есть три основных способа взаимодействия международных наблюдателей с национальными:

- пользоваться их информацией и помощью, пока они остаются надежными партнерами;
- отстаивать их право вести мониторинг, поддерживая их легализацию и право присутствия на избирательных участках и мониторинга всех этапов выборов;
- поддерживать их, оказывая техническую и финансовую помощь.

Опыт содействия национальным организациям наблюдателей более чем в 45 странах показал, что международное сообщество должно оказывать помощь по всем трем направлениям. Предварительно следует установить, действительно ли данная организация политически нейтральна. Некоторые "неправительственные организации" на самом деле создаются властями, а другие не скрывают своего крена в сторону оппозиции. Поэтому следует выяснить, сможет ли данная организация стать объективным и профессиональным наблюдателем, и будет ли общественное мнение воспринимать ее как такового.

Нейтральные национальные наблюдатели, обычно с технической помощью международного сообщества, могут создавать общенациональные сети, которые оперативно информируют о происходящем на относительно большом числе избирательных участков. Это позволяет получить точное представление о честности голосования и подсчета голосов и проверять официальные данные о результатах. Такая работа обычно называется параллельным подведением итогов (ППИ) или "быстрым подсчетом". ППИ -- это независимое сведение фактических результатов голосования, чаще всего на основе произвольной статистической выборки избирательных участков. Выборка должна быть достаточно большой, чтобы свести погрешность к минимуму. Затем за довольно короткий срок можно получить полные данные по всем или практически всем избирательным участкам.

ППИ -- важное орудие для предотвращения попыток исказить результаты голосования и для верификации официальных результатов, если они вызывают у кого-то сомнения. Таким образом, параллельный подсчет помогает укрепить веру населения в демократические выборы. Многие нейтральные общественные организации проводили ППИ. Конфессиональные организации также вели такую работу, например, организация верующих-католиков в Панаме во время выборов 1989 года. ППИ также успешно проводился под эгидой ООН и ОАГ.

Часто встает вопрос, должны ли делегации международных наблюдателей объединять свои усилия с национальными наблюдателями. У этих последних есть свои задачи, и не обо всех из них известно заранее. Поэтому более приемлем вариант, когда международные наблюдатели обмениваются информацией с национальными в столице и на всей территории страны, но осуществляют свой мониторинг независимо от них.

НДИ играет роль пионера в работе с национальными наблюдателями. В этой работе участвуют также латиноамериканская организация КАПЕЛ и организация ЭРИС (Великобритания). Все больше заинтересована в оказании такой поддержки БДИПЧ. Кроме того, НДИ оказывает поддержку в создании региональных сетей, объединяющих независимых национальных наблюдателей, в странах Азии, Африки, Ближнего Востока, Латинской Америки и Карибском бассейна. Такие региональные сети расширяют возможности национальных наблюдателей в отдельных странах по мониторингу каждых следующих выборов.

На всей территории страны международные наблюдатели должны сотрудничать с национальными, рассматривая их в качестве важного источника информации обо всех аспектах выборного процесса. Нейтральный национальный мониторинг выборов реализует право граждан на участие в политической жизни и свободу организаций и самовыражения. Международное сообщество должно отстаивать и содействовать реализации этих прав, призывая к легализации и аккредитации таких организаций. Международное сообщество должно оказывать нейтральным национальным наблюдателям техническую и финансовую помощь, поскольку они при небольших затратах вносят вклад в создание системы контроля за честностью выборов и в строительство гражданского общества в странах с переходной демократией.

3.2. Наблюдатели от политических партий и механизмы рассмотрения жалоб. Вопрос об оказании помощи политическим партиям выходит за пределы настоящего доклада. Но нельзя не отметить, что для подлинно демократических выборов способность партий полностью отстаивать свои права путем регистрации нарушений, внесения жалоб и эффективного использования механизмов их рассмотрения, имеет принципиальное значение. Это также важно для мирного разрешения возникших в ходе выборов конфликтов, которые во многих странах имеет далеко идущие последствия.

Политические партии должны осваивать процедуры регистрации нарушений и использования механизмов урегулирования конфликтов на всех этапах выборного процесса. Они должны направлять на избирательные участки хорошо подготовленных наблюдателей. Международное сообщество должно поддерживать такую деятельность, это поможет честному проведению выборов, укреплению общественного доверия и распространению демократических методов политической борьбы.

Группы международных наблюдателей должны как можно раньше установить прочные рабочие контакты с политическими партиями и кандидатами. Часто это можно сделать в ходе начальной "рекогносцировки". Здесь важно уяснить, как кандидаты оценивают правовую основу выборов, верят ли в эффективность механизмов урегулирования конфликтов избирательными комиссиями и судами. Следует призывать кандидатов держать связь с международными наблюдателями и информировать о содержании их жалоб и ходе их рассмотрения. В свою очередь, наблюдатели должны развивать собственные возможности по мониторингу урегулирования конфликтов до выборов, во время выборов и -- что особенно важно -- после выборов.

Кроме того, международные наблюдатели должны проводить программы по соблюдению законности, обучая сотрудников избирательных комиссий, прокуратуры и судов методам создания юридических и совещательных органов, которые в ускоренном порядке могли бы

рассматривать связанные с выборами проблемы и предлагать эффективные методы их решения. Выборы и мониторинг выборов можно использовать не только для укрепления гражданского общества и насаждения этических стандартов в средствах массовой информации, но и как средство укрепления законности в странах с формирующимися демократиями.

Заключение

Мы надеемся, что этот краткий доклад поможет стимулировать обсуждение проблем, с которыми сталкиваются наблюдатели. Цель доклада -- запустить дискуссию, а не сказать последнее слово по какому бы то ни было вопросу.

Те, кто проводит мониторинг выборов, должны решить несколько задач одновременно. Необходимо усваивать новые методы работы, появившиеся за последние десять лет, особенно методы наблюдения в день выборов. Необходимо совершенствовать мониторинг выборных и политических процессов до и после выборов. Необходимо бороться за объективность мониторинга, помня, что он требует постоянного беспристрастного применения международных стандартов, свободного от внешнеполитических и дипломатических соображений.

После того, как оценка выборов сделана, правительства, неправительственные организации и международные институты должны принять ее во внимание и действовать соответственно. Хотя выводы относительно характера выборного процесса в данной стране не могут быть единственным фактором международной политики, игнорировать их нельзя. Проведение демократических выборов в странах с переходными демократиями должно иметь для них положительные последствия. Но если на выборах имели место манипуляции и возможность свободного волеизъявления была закрыта, последствия со стороны международного сообщества должно быть безусловно отрицательными. Международные наблюдатели не должны думать об этом, когда вырабатывают свою оценку выборов. Но они должны сделать все, чтобы творцы международной политики имели точную и ясную информацию и с ее помощью могли принять эффективные меры для содействия демократическому развитию во всем мире.

Автор этого доклада **Патрик Мерлоу** -- старший сотрудник НДИ и директор программ НДИ по выборам и политическим процессам. Патрик окончил университет Темпл, учился в аспирантуре Института политических исследований в Вашингтоне, специализируясь в области политического анализа, и получил степень доктора права на юридическом факультете Пенсильванского университета. Прежде чем стать сотрудником НДИ он преподавал на юридическом факультете Пенсильванского университета, работал в одной из ведущих юридических фирм Сан-Франциско, был преподавателем по совместительству на юридическом факультете университета Сан-Франциско. Он опубликовал ряд работ по международному праву и правам человека, и выезжал для работы на выборах в более чем 30 стран Азии, Африки, Ближнего Востока, Латинской Америки и Карибского бассейна, Центральной и Восточной Европы и в новые независимые государства -- бывшие республики СССР.