

Моніторинг виборчого процесу як сприяння розвитку демократії

Ольга Боринська,

старший лаборант

Центру політичних та євроінтеграційних досліджень
при Прикарпатському національному університеті
ім. В. Стефаника

У статті розглядається діяльність міжнародних неурядових організацій у сфері дотримання основних прав людини, зокрема, їх боротьба за забезпечення прозорості і чесності виборчих процесів. Важко переоцінити значення діяльності цих організацій на теренах колишнього СРСР, їх допомогу у впровадженні демократичних цінностей.

Після розпаду СРСР кожна з новостворених держав задекларувала демократичний шлях розвитку, але на практиці далеко не всі з них виконують свої обіцянки. Приділяючи значну увагу дотриманню прав людини, пропагуючи толерантність та недискримінацію, міжнародні неурядові організації сприяють розвитку правового суспільства, організовуючи місії спостерігачів на виборах, а також надаючи технічну підтримку з реалізації проектів, що стосуються вдосконалення виборчого законодавства.

Організації, які спостерігають за виборчим процесом, можна умовно поділити на міжнародні асоціації, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини, урядові організації, національні організації спостерігачів, національні організації, пов'язані з виборами.

Однією з найвпливовіших міжнародних організацій є ENEMO (European Network of Election Monitoring Organizations – Європейська мережа організацій з спостереження за виборами) [9]. Це асоціація 18 неурядових організацій з 16 країн колишнього СРСР і Східної Європи, яка протягом багатьох років проводить широкомасштабні спостереження за виборами у своїх країнах. В цілому організації-учасниці ENEMO провели спостереження за більш як 140 виборчими кампаніями національного рівня, взяли участь у роботі понад 40 міжнародних місій, підготували більше 100 тисяч спостерігачів. Здійснюючи моніторинг виборчого процесу, ENEMO має на меті підтримання демократичних процесів шляхом неупередженого

спостереження за організацією і проведенням виборчих кампаній, оцінку відповідності виборчого процесу національному законодавству, міжнародним стандартам з проведення демократичних виборів. Членами асоціації є ГОЛОС (асоціація некомерційних організацій „На захист прав виборців”, Російська Федерація) [6], LADOM (Ліга захисту прав людини, Молдова), APD (Асоціація з розвитку демократії, Румунія), асоціація „Республіканська мережа незалежних спостерігачів” (Казахстан), коаліція „За демократію і громадянське суспільство” (Киргизія) [10], Комітет виборців України, „Партнерство” (Білорусь), правозахисний центр „Весна” (Білорусь) [21], центр „За вільні вибори і демократію” (Сербія) та інші.

Діяльність асоціації не обмежується спостереженням за виборами та аналізом і оцінкою виборчого процесу. Найціннішим, на нашу думку, є компетентні рекомендації, що надаються цією організацією по закінченні виборів. Наприклад, після виборів президента Казахстану, що відбулися 4 грудня 2005 року, ЕНЕМО зробила висновки, на базі яких було сформовано рекомендації привести у відповідність з міжнародними стандартами національне виборче законодавство [5]. На думку експертів, необхідно змінити положення п. 6 ст. 44 Кодексу Законів Республіки Казахстан „Про вибори”, яким забороняються будь-які форми громадянських, групових чи особистих протестів [11]. Будь-які обмеження прав громадян (виборців) щодо участі в мирних зборах і мітингах після дня голосування і до оголошення підсумків виборів є неправомірними, оскільки це не відповідає статті 32 Конституції країни. Такі обмеження істотно суперечать міжнародним стандартам і зобов'язанням Казахстану щодо захисту прав людини [20]. Суттєві зауваження виникли внаслідок запровадження двох видів голосування – електронного і паперового. Експерти зазначають, що вони не можуть визнаватися рівноцінними процедурами волевиявлення громадян. Відтак було рекомендовано законодавчо визначитися у виборі одного з видів голосування – бажано віддати перевагу паперовому варіанту. Голосування за відкріпними посвідченнями теж викликало серйозні зауваження, оскільки воно фактично перебуває поза сферою спостереження і контролю. Законодавство, до того ж, чітко не визначає покарання за порушення під час голосування за відкріпними посвідченнями [9].

Іншою впливовою регіональною організацією зі збереження стабільності є ОБСЄ (Організація з безпеки і співробітництва в Європі) [19], до якої входять 55 країн Європи, Центральної Азії і Північної Америки. ОБСЄ докладає активних зусиль для раннього виявлення конфліктів та запобігання їм, здійснює кризове управління та відновлення після військових конфліктів. Організація дотримується комплексного підходу з питань забезпечення стабільності, заснованого на принципах співпраці: комплексний підхід застосовується при вирішенні питань, пов'язаних з безпекою, включаючи контроль над озброєнням, превентивну дипломатію,

заходи зі зміцнення довіри, захист прав людини, демократизацію, моніторинг виборів, економічну та екологічну безпеку. Всі країни-учасниці ОБСЄ мають однаковий статус, а рішення ухвалюються на основі консенсусу [16].

Представництва організації діють у багатьох країнах (наприклад, координатор проектів ОБСЄ в Україні, місія ОБСЄ в Боснії і Герцеговині, місія ОБСЄ в Молдові, місія ОБСЄ в Сербії, місія ОБСЄ в Хорватії, місія ОБСЄ в Чорногорії, офіс ОБСЄ в Казахстані, офіс ОБСЄ у Вірменії, офіс ОБСЄ в Азербайджані, офіс ОБСЄ в Білорусі).

Основним інститутом ОБСЄ з захисту прав людини є Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) [4]. Документ, підписаний в Гельсінкі 1992 року, уповноважив БДІПЛ допомагати країнам-членам ОБСЄ „в забезпеченні повного дотримання прав людини і основних свобод, дотриманні верховенства права, розвитку принципів демократії, створенні, зміцненні і захисті демократичних інститутів, а також у сприянні встановленню терпимості в суспільстві” [4].

Згідно зі своїми повноваженнями, БДІПЛ сприяє демократичним виборчим процесам шляхом спостереження за національними і місцевими виборами, надає практичну підтримку в об'єднанні демократичних інститутів та втілює довгострокові програми і цільові проекти стосовно зміцнення громадянського суспільства, а також практики демократичного управління. Бюро допомагає регіональним місіям ОБСЄ в реалізації їх діяльності у справі захисту прав людини, включно з проведенням тренінгів, обміном досвіду, здійснює регіональну координацію, сприяє ранньому запобіганню конфліктам шляхом моніторингу виконання рекомендацій ОБСЄ стосовно захисту прав людини країнами-учасницями, проводить регулярні тренінги для представників органів влади, неурядових організацій, влаштовує регулярні зустрічі комісій з реалізації прав людини і щорічні семінари [8].

Ще одним великим об'єднанням є АСЕЕЕО (Association of European Election Officials – Асоціація організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи) [1] – громадська неурядова позапартійна організація, головною метою якої є сприяння проведенню вільних і демократичних виборів. Вона створена для організації форумів, на яких відбувається обмін інформацією між представниками урядів і вченими на тему виборів та політичних процесів. Установчі збори АСЕЕЕО визначили наступні завдання організації: стимулювання впровадження прозорих виборчих систем, обговорення проблем, які виникають під час проведення виборів, підвищення кваліфікації спостерігачів за виборами, обмін інформацією для подальшого розвитку демократичного виборчого процесу. Членство в асоціації відкрите для кожної країни, яка бажає в неї вступити і дотримується основних прав і свобод людини. Організація неодноразово здійснювала моніторинг на виборах в Молдові, Росії та інших країнах.

Не меншу роль у боротьбі за демократичні перетворення відіграє

Transparency International (TI) [3] – єдина міжнародна неурядова організація, яка сприяє боротьбі з корупцією, об'єднуючи зусилля громадянського суспільства, комерційного і урядового секторів в потужну глобальну коаліцію. Через Міжнародний секретаріат і 85 незалежних національних відділень в усьому світі TI як на національному, так і міжнародному рівні обмежує попит і пропозицію на корупцію, підтримує політичні реформи, організовує ухвалення багатосторонніх конвенцій і стежить за їх виконанням урядами, корпораціями і банками. На національному рівні її відділення підвищують рівень відповідальності, прозорості та ефективності ключових інститутів, домагаються здійснення необхідних реформ, використовуючи певні політичні інструменти.

З іншого боку до проблем становлення демократії підходить некомерційне, неурядове міжнародне об'єднання ENTO (European Network of Training Organizations – Європейська мережа організацій з підготовки місцевих і регіональних органів влади) [2]. До неї входять організації 45 країн Ради Європи. Місія ENTO – розвивати демократичне й ефективне управління шляхом забезпечення професійної підготовки персоналу. ENTO виконує свої завдання, організовуючи професійні диспути, обмін інформацією і досвідом з вирішення найгостріших проблем, з якими зустрічаються місцеві органи влади.

Міжнародна амністія (Amnesty International – AI) [12] – це всесвітній рух, метою якого є міжнародне визнання прав людини. Вона ставить за мету надати можливість кожній людині користуватися всіма правами, передбаченими Загальною декларацією прав людини та іншими міжнародними стандартами у цій сфері. AI виконує дослідження, спрямовані на запобігання зловживанням, що порушують фізичне і психічне здоров'я, свободу свідомості і самовираження, свободу від дискримінації. Вона незалежна від будь-яких урядів, політичної ідеології, економічних інтересів чи релігії. Вона не підтримує і не виступає проти якогось уряду чи політичної системи, не засуджує і не підтримує погляди жертв, чії права захищає, переймаючись винятково неупередженим захистом прав людини. AI – це демократичний самокерований рух. Більшість політичних рішень ухвалює Міжнародна рада, яка складається з представників усіх національних відділень. Національні відділення AI та місцеві групи добровольців фінансують більшу частину витрат руху. Дослідження і кампанії, спрямовані проти порушення прав людини, не фінансуються за рахунок урядових і державних коштів.

2003 року було створено неурядову організацію „Міжнародна демократія” (Democracy International – DI) [13], яка розробляє, оцінює і надає технічну підтримку програмам, спрямованим на розвиток демократії та ефективного державного управління. DI пропонує експертну оцінку виборчих процесів і моніторинг виборів і передвиборчої ситуації, діяльності політичних партій, законодавчих органів, місцевих органів влади, співпрацює з неурядовими організаціями, здійснює незалежні

дослідження. Керівництво організації має значний професійний досвід з питань демократизації і державного управління. Вона першою розробила ефективну статистично обґрунтовану методологію моніторингу виборів. Представники організації беруть активну участь у спостереженні за виборчими кампаніями в різних країнах, фінансують експертну діяльність для державних органів усіх рівнів, надають тренінгову допомогу, виступають з публікаціями на тему вдосконалення виборчого процесу тощо.

Міжнародні спостерігачі від Співдружності Незалежних Держав (CIS Election Monitoring Organization – CIS EMO) [17] здійснюють спостереження за виборами в країнах СНД з 2001 року. Результати роботи місій спостереження від CIS EMO часто не збігаються з висновками місій від інших міжнародних організацій – ОБСЄ/БДПД, Ради Європи, Європейського Союзу. У жовтні 2002 року на зустрічі глав держав СНД було ухвалено Конвенцію стандартів демократичних виборів, виборчих прав і свобод в державах-членах СНД.

Створений 1995 року Міжнародний інститут демократії і сприяння виборам (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance – International IDEA) [14], є міжурядовою організацією, до складу якої входять країни всіх континентів. Вона здійснює підтримку стабільної демократії в усьому світі. IDEA виконує роль сполучної ланки між тими, хто аналізує і відстежує тенденції в розвитку демократії, і тими, хто безпосередньо реалізує політичні реформи або підтримує демократію як у своїй країні, так і за її межами. IDEA працює як з країнами, які тільки переходять до демократії, так і з тими, що мають демократичний досвід управління, допомагаючи розвивати і зміцнювати інститути і культуру демократії. Мета IDEA – сприяння країнам у розбудові та зміцненні демократичних інститутів; надання можливостей для діалогу між ученими і політиками-практиками; використання результатів досліджень в практичній діяльності; розвиток практичного інструментарію для прискорення демократичних процесів; сприяння прозорості, відповідальності у проведенні виборів; утвердження основних цінностей громадянського суспільства.

Нині IDEA сприяє також врегулюванню конфліктів, розвитку процесів з досягнення консенсусу, створенню політичних інститутів і розробці конституцій, організації діалогу та ухвалення рішень, встановленню взаєморозуміння і толерантності. Основним її завданням є забезпечення прозорості виборчих процесів, підвищення явки виборців, забезпечення професійного управління, досягнення довіри громадськості. Інститут сприяє розвитку політичних партій як учасниць процесу демократизації, стежить за справедливим розподілом державного фінансування, політичним рівноправ'ям і участю у виборчих процесах (особливо для груп, які мають недостатнє представництво в політичному житті, наприклад, жінок у політиці). Інститут регулярно публікує свої матеріали, підтримує

змістовний веб-сайт з безплатним доступом до його матеріалів. Створено мережу для підготовки експертів, постійно оновлюються навчальні матеріали, надається стратегічне консультування з питань, що стосуються робочої програми.

Міжнародний фонд виборчих систем (International Foundation for Election Systems – IFES) [15] – це міжнародна неприбуткова організація, що підтримує розвиток демократичних суспільств. Будучи лідером у сфері адміністрування виборів і політичних процесів, фонд розширив обсяг своїх програм, включивши до них міжнародні послуги, які охоплюють весь спектр демократичних інституцій. У процесі становлення нових демократичних держав стало очевидно, що проблеми, з якими вони зустрічаються, виходять далеко за межі технічної організації виборів. Для розвитку демократії в суспільстві мають утверджуватися принципи верховенства права, відповідальність урядовців. Міжнародний фонд підтримує розвиток демократії як найдосконалішої форми правління, розуміючи, що конкретні форми і механізми змінюються з часом, залежно від культурно-історичної традиції певного суспільства. Робота експертів IFES відображає різноманітність досвіду, надбаного завдяки ретельним дослідженням та їх аналізу, на основі чого створюються проекти надання допомоги, адаптованої до потреб конкретної країни.

Національний демократичний інститут з міжнародних справ (National Democratic Institute – NDI) [18] – це неприбуткова організація, яка зміцнює і розширює демократію в усьому світі. Завдяки мережі експертів-добровольців, вона надає практичну допомогу громадським і політичним лідерам, сприяючи втіленню демократичних цінностей, практик та інструментів. NDI працює в усіх регіонах, сприяючи створенню громадських організацій, забезпеченню чесних і прозорих виборів, підвищенню участі громадян і відповідальності уряду перед виборцями. Розглядаючи вибори як динамічний процес, у якому члени політичних партій, громадських організацій та інших інститутів мають систематично набувати навичок, необхідних для участі в політичному житті країни, політичні партії і уряди можуть звернутися до NDI з проханням вивчити виборче законодавство їх країн і подати рекомендації щодо їх удосконалення. Інститут надає технічну допомогу політичним партіям і групам громадян у проведенні виборів та реалізації освітніх програм, а також в організації програм з моніторингу виборів (контроль за голосуванням, незалежний підрахунок голосів). Інститут надсилав у різні країни понад 50 делегацій міжнародних спостерігачів, які стежили за прозорістю виборчих процедур, допомагали виявляти фальсифікації на виборах. Програми NDI сприяють активнішій участі громадян в ухваленні законодавчих рішень, заохочуючи відкриті слухання, міські збори і розширення обміну інформацією між посадовцями та виборцями.

Фундація Україна - США (US - Ukraine Foundation) [22] є неприбутковою неурядовою організацією, заснованою 1991 року для сприяння

демократичному розвитку, підтримки ринкових реформ і зміцнення захисту прав людини в Україні. Вона створює і підтримує канали зв'язку між США та Україною з метою забезпечення миру і стабільності через загальні демократичні цінності.

Гельсінська група [7] – це група громадських організацій, які працюють для захисту прав людини в Європі, Північній Америці і Центральній Азії. Головна її мета – моніторинг відповідності положенням Заключного акта Ради в Гельсінкі і документів, що його доповнюють. Щорічно Група публікує звіт про дотримання прав людини в більшій частині країн-учасниць ОБСЄ, ґрунтуючись на звітах національних груп та інших правозахисних організацій, влаштовуючи „круглі столи”, семінари і конференції, спеціалізовані моніторинги у сфері прав людини. Окрім збору та аналізу інформації, ГГ у тісній співпраці з іншими організаціями активно діє в межах міжнародних проєктів, посилає місії спостерігачів в країни Балтії, Центральної Європи та Балкан.

Стислий аналіз діяльності перелічених міжнародних організацій свідчить, що основною їх метою є впровадження і підтримка основних демократичних цінностей. Кожна з них обрала свій варіант втілення в життя цієї ідеї – це і неупереджене спостереження за прозорістю і чесністю виборчих процесів, і оцінка виборчого законодавства та надання рекомендацій для його вдосконалення. Стабільність розвитку забезпечується практичною підтримкою демократичних інститутів, фінансуванням експертної діяльності.

Міжнародні організації для досягнення поставлених цілей використовують наступні засоби: реалізацію довгострокових програм, підтримку цільових проєктів, організацію тренінгів, форумів, конференцій, професійних диспутів, де відбувається обмін досвідом і готуються відповідні кадри. Особливої уваги заслуговують розробка й технічна підтримка програм, що сприяють адаптації виборчих систем окремих країн до норм міжнародного законодавства. Не менш важливою є робота, пов'язана з випуском публікацій, у яких узагальнюються результати наукових досліджень і практичний досвід. Міжнародні неурядові організації часто виступають посередниками у розширеному діалозі між урядом та опозицією, організовуючи відкриті слухання. Багато громадських організацій різних країн створені завдяки підтримці міжнародних об'єднань.

Важко переоцінити значення діяльності цих організацій у впровадженні базових громадянських цінностей на пострадянському просторі, де саме існування демократичного режиму часто перебуває під загрозою авторитаризму.

Література:

1. АСЕЕО (Асоціація виборчих органів країн Центральної та Східної

- Європи) // <http://www.aceeeo.org>
2. ENTO (Європейська мережа організацій по підготовці місцевих і регіональних органів влади) // <http://www.ento.org>
 3. Transparency International (TI) // <http://www.transparency.org>
 4. Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) // <http://www.osce.org/odihr>
 5. **Вешняков А.** Международные избирательные стандарты // Международная жизнь. – 2001. – № 3. – С. 21 - 34.
 6. „ГОЛОС” // <http://www.golos.org>
 7. Гельсінська група // <http://www.ihf-hr.org/index.php>
 8. **Долженков О.** Посткомуністичні трансформації в країнах ЦСЄ та СНД: порівняльний аналіз // Нова політика. – 2000. – № 5. – С. 12 - 16.
 9. Європейська мережа організацій по спостереженню за виборами (ENEMO) // <http://enemo.eu>
 10. Коаліція „За демократію і громадянське суспільство”, Киргизія // <http://www.ngo.kg>
 11. Конституція Республіки Казахстан // Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Изд. 2-е. М.: Манускрипт, 1997. – С. 227 - 267.
 12. Міжнародна амністія (AI - Amnesty International) // <http://www.amnesty.org>
 13. Міжнародна демократія (DI) // <http://www.democracyinternational.us>
 14. Міжнародний інститут демократії і сприяння виборам (IDEA) // <http://www.idea.int>
 15. Міжнародний фонд виборчих систем (International Foundation for Election Systems) // IFES <http://www.ifes.org>
 16. Міжнародні організації: Навч. посіб. / За ред. О. С. Кучика. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – 749 с.
 17. Міжнародні спостерігачі від Співдружності Незалежних Держав (CIS Election Monitoring Organization, CIS EMO) // <http://www.ec-cis.org/>
 18. Національний демократичний інститут у міжнародних справах (NDI) // <http://www.ndi.org>
 19. Організація з Безпеки і Співробітництва в Європі (ОБСЕ) // <http://www.osce.org>
 20. **П'ясецька О.** Джерела міжнародних та регіональних виборчих стандартів // Право України. – 2004. – № 8. – С. 42 - 44.
 21. Правозахисний центр „Весна”, Білорусь // <http://www.spring96.org>
 22. УКРАЇНА-США (USUF) // <http://www.usukraine.org>