

Елена Мишанова

Вопросы подготовки наблюдателей

Нет такой профессии — наблюдатель. Ни в одном учебном заведении не готовят специалистов по контролю над голосованием и подсчетом голосов на выборах и не выдают дипломов по соответствующей специальности. Однако электоральное наблюдение — дело, требующее от его непосредственных исполнителей значительной теоретической подготовки и определенных навыков. Сегодня в России на всех значимых выборах на участках присутствуют представители партий и кандидатов, задачей которых является фиксация нарушений и предотвращение фальсификаций, однако в подавляющем большинстве случаев качество их подготовки оставляет желать лучшего¹.

Электоральное наблюдение стало широко практиковаться в России с начала проведения конкурентных выборов, и с тех пор общественный контроль стал неотъемлемой частью избирательного процесса. Однако, по всей видимости, этот контроль носил по большей части формальный характер. Вот выдержка из рассказа человека, работавшего наблюдателем на выборах в законодательное собрание одного из регионов в 1998 году: «Мне предложил эту работу один товарищ, приятель которого был как-то связан со штабом какой-то партии. Им срочно нужны были люди, наблюдатели, и они искали их через знакомых по всему городу. В основном набирали студентов. Это были легкие деньги, заработать студенту столько за один день, как считалось, было очень здорово. Подготовка? Нет, никакой такой особой подготовки не проводилось. Мне сказали, что нужно следить за урнами, чтобы никто не вбросил бюллетени. И еще чтобы люди не заходили в кабинки по двое. В конце дня нужно было забрать копию протокола. В итоге все свелось к тому, что мы просто сидели на участке и ждали, когда закончится этот

бесконечный день». Применительно к такому наблюдению соответствующий термин, конечно, нужно брать в кавычки: наличие «наблюдателей», считающих минуты до окончания своего вынужденного заключения на участке и заинтересованных только лишь в получении определенной суммы денег, мало способствует повышению честности и прозрачности выборов.

Безусловно, такое положение дел наблюдалось далеко не всегда и не везде, однако практика набора случайных людей и их работа на участках без достаточной подготовки была широко распространена. Сегодня ситуация понемногу улучшается: крупные партии организуют специальные тренинги для подготовки наблюдателей, издаются пособия, посвященные общественному контролю над выборами и содержащие соответствующие методические разделы и т. д. Тем не менее ситуация с организацией наблюдения на выборах в России сегодня далека от совершенства. Это понятно: полтора десятилетия не такой большой срок, чтобы институт наблюдения окончательно сформировался, чтобы появилось достаточное число квалифицированных методистов и наблюдателей и чтобы общественный контроль над выборами стал в полной мере выполнять те функции, для которых он предназначен. Отчасти это связано с особенностями ситуации в России, а отчасти со спецификой самого наблюдения на выборах как предмета обучения. О некоторых проблемах, связанных с подготовкой наблюдателей, и пойдет речь ниже.

Понятие независимого наблюдения в российском законодательстве в настоящее время отсутствует, поэтому и организацией контроля над проведением выборов занимаются сами участники электорального соревнования. В ряде стран существуют непартийные общественные организации, основной целью работы которых является именно подготовка наблюдателей; в настоящее время и в России есть такие организации, но их очень мало, а ресурсы этих организаций — довольно скромные. Для партий же, деятельность которых предполагает решение большого числа различных проблем, обучение наблюдателей не входит в число приоритетных задач. Большинство партий организуют тренинги, обычно в виде коротких лекций, на которых слушателям дается только необходимый минимум информации о процедурах голосования и подведения его итогов, о полномочиях наблюдателя и основных нарушениях, с которыми он может встретиться в своей работе. При этом уровень подготовки самих лекторов, как правило, оставляет желать лучшего. В результате от выборов к выборам основную массу наблюдателей, присутствующих на участках, составляют люди, не знающие, как вести себя в той или иной ситуации, не способные заметить и тем более предотвратить нарушения и не умеющие составить документы таким образом, чтобы они обладали юридической силой.

¹ Существует несколько категорий общественных контролеров, которые могут осуществлять наблюдение в день голосования. В данной статье термин «наблюдатель» используется в широком смысле: им обозначаются все участники контроля над выборами, а именно в первую очередь члены участковых комиссий с правом совещательного голоса и непосредственно наблюдатели.

То, что общественный контроль над выборами в целом не воспринимается как действенный механизм, способный обеспечить честность и законность избирательного процесса, приводит к тому, что у партий отсутствуют стимулы к повышению качества подготовки наблюдателей. Организация многодневных курсов с использованием различных форм обучения, предполагающих не только ознакомление с теорией, но и привитие определенных практических навыков, позволила бы подготовить действительно грамотных наблюдателей, однако нужно исходить из реалий. У партий нет для этого не только стимулов, но и возможностей: проведение подобных мероприятий требует значительных финансовых вложений, организационных и временных затрат. Поэтому необходимо найти разумный компромисс между желаемым объемом учебного курса и допустимыми затратами на его организацию.

Занятия по подготовке наблюдателей к работе на участках могут состоять из единственной сорокаминутной лекции или продолжаться более недели, проводиться в группах различной численности и с участием разного числа преподавателей, на них могут использоваться различные методические материалы и технические средства и т. д. Выбор стратегии учебной подготовки зависит в первую очередь от тех целей, которые организаторы тренингов ставят перед собой. Если эта цель заключается в подготовке наблюдателей, способных выполнить свои основные обязанности в день голосования и отследить наиболее явные нарушения, то может быть выбрана стратегия наименьших затрат: большим группам слушателей читаются лекции, содержащие необходимый минимум информации. Однако даже в самой короткой лекции должны быть освещены все ключевые аспекты работы наблюдателя. Слушатели должны получить представление о целях своей работы на участке, о правовых основах деятельности наблюдателей и границах их полномочий, познакомиться с законами, регулирующими проведение соответствующих выборов. На занятии должны быть достаточно подробно рассмотрены правила работы участка: требования к оборудованию помещения для голосования, процедуры голосования на участке и на дому, этапы подведения итогов, правила работы членов комиссии с документами и принципы их оформления и т. д. Также необходимо познакомить слушателей с наиболее часто встречающимися нарушениями и проинструктировать их относительно поведения в случае обнаружения тех или иных неправомерных действий. Важным аспектом здесь является обучение составлению жалоб и заявлений. Кроме того, занятие должно подготовить наблюдателей психологически: слушатели должны получить представление о том, что их ждет на участке, с какими трудностями они могут столкнуться и какую линию поведения им следует выбрать во время работы.

Изложение самой необходимой информации занимает, как правило, полтора-два часа. Если рассматривать основные аспекты в самых общих чертах, занятие может занять и меньше времени, но, как показывает практика, короткие лекции не могут в достаточной мере подготовить наблюдателей для эффективной работы. Более того, если есть такая возможность, желательно включить в учебный курс семинарское занятие, где наблюдатели могли бы научиться практическим аспектам работы, закрепив тем самым полученные на лекции знания. Семинар может включать работу с документами (составление жалоб и заявлений, заполнение бланков протоколов, анализ образцов бюллетеней и т. д.), демонстрацию видео- и аудиоматериалов, обсуждение более частных проблем работы наблюдателя, выполнение слушателями контрольных заданий и проч. Такая форма организации занятий способствует повышению интереса слушателей и более эффективному усвоению полученных ранее знаний.

Если цели организаторов тренингов шире — например, партия всерьез опасается, что результаты выборов будут сфальсифицированы не в ее пользу, и нацелена на организацию как можно более эффективного наблюдения — объем учебного материала должен быть шире. В этом случае целесообразно организовать несколько занятий, на каждом из которых будет более подробно рассматриваться тот или иной аспект работы наблюдателей. Также возможна организация лекций по конкретным проблемам: например, при необходимости может быть проведено отдельное занятие по использованию технических средств голосования.

Вне зависимости от того, как долго и в какой форме проводится обучение, слушателям должны быть предоставлены учебно-методические материалы для самостоятельного ознакомления и для использования во время последующей работы. Во-первых, у общественных контролеров должны быть выдержки из законов, касающиеся работы избирательного участка в день голосования и деятельности наблюдателя. Выдержки необходимо структурировать таким образом, чтобы читающий мог легко сориентироваться и найти необходимое положение в соответствующем разделе. Тексты обязательно должны содержать указание на номер и пункт статьи закона, которым соответствует цитата, с тем чтобы наблюдатель мог аргументированно сослаться на законодательство. В предоставлении слушателям полных текстов законов нет необходимости: большая часть их содержания не относится ко дню голосования и работе наблюдателя; кроме того, ориентироваться в этих текстах человеку без достаточного опыта может оказаться затруднительным. Во-вторых, наблюдателям должны быть выданы учебные пособия, рекомендации, руководства или другие подобные материалы, содержащие основную информацию о контро-

ле над выборами, подобную той, которая входит в содержание лекции. Лучше, если эти материалы будут как можно более подробными и развернутыми. Практикуется также выдача наблюдателям кратких памяток, где перечисляются основные моменты, связанные с работой на участке, однако содержащейся в них информации чаще всего бывает недостаточно. Квалифицированный наблюдатель отличается тем, что он может отмечать не существенные на первый взгляд детали, которые свидетельствуют о серьезных нарушениях, а не просто механически фиксировать основные события, происходящие на участке. Отразить все нюансы работы участка в день голосования, конечно, невозможно. Информационные материалы должны быть адаптированы под конкретные выборы: в них должно содержаться описание специфики проводящихся выборов и отражаться изменения законодательства, если таковые произошли.

Даже если партия располагает достаточными ресурсами для организации более или менее продолжительных тренингов, существует ряд других проблем, препятствующих подготовке грамотных и квалифицированных наблюдателей. Возможно, наиболее важная из них — проблема мотивации. Очевидно, что для того, чтобы чему-то научиться и эффективно применять полученные знания на практике, нужно быть заинтересованным в достижении положительного результата своей деятельности. Увы, подавляющее большинство наблюдателей, которые оправляются дежурить на избирательные участки, заинтересованы только лишь в получении определенной суммы денег по завершении дня голосования. Кроме этого других интересов у наблюдателей по отношению к своей работе нет: она мало связана с какими-либо профессиональными целями, а затрачиваемые на качественную работу усилия не приносят никаких ощутимых для конкретного человека результатов. Изменить эту ситуацию оказывается весьма сложно: проблема связана не столько с самими наблюдателями и не с ошибками в их подготовке, сколько с политической культурой современного российского общества в целом. Большинство граждан не испытывают особого доверия к институту выборов и не считают, что общественный контроль может способствовать улучшению избирательных практик. Кроме того, процент горячих приверженцев той или иной партии, которые были бы лично заинтересованы в ее победе и старались не допустить фальсификаций со стороны политических противников, не так велик. Вместе с тем без решения проблемы мотивации сложно рассчитывать на эффективное выполнение наблюдателями поставленных перед ними задач.

В попытке мотивировать наблюдателей не стоит расточать слова о важности выполнения тех функций, которые возложило на них общество, взывать к их гражданским чувствам и предлагать

внести свой скромный вклад в великое дело построения демократии; скорее всего, ожидаемого эффекта получить не удастся. Существуют другие способы создания мотивации у общественных контролеров — правда, не очень многочисленные. Первый способ — привлечение к наблюдению на выборах тех людей, которые уже имеют мотивацию и заинтересованы в такой работе. Это могут быть партийные активисты и сторонники партий, а также те люди, профессиональная деятельность которых тем или иным образом связана с выборами, например студенты соответствующих специальностей. В России набор наблюдателей чаще всего производится методом снежного кома: сотрудники штаба партии предлагают знакомым поработать на выборах, знакомые предлагают своим знакомым и так далее. В итоге партия случайным образом набирает несколько сотен человек, большинству из которых все равно, чем закончатся выборы и будут ли их результаты сфальсифицированы. При этом те, кто действительно хочет выступить в качестве наблюдателей и отстаивать интересы определенной партии, чаще всего оказываются лишены такой возможности. Очевидно, набор наблюдателей должен производиться более целенаправленно. Во-первых, можно и нужно привлекать к этой работе членов партии: они, безусловно, заинтересованы в ее победе и тем или иным образом связывают с ней свою дальнейшую деятельность. Во-вторых, партия может обратиться к своим сторонникам с предложением принять участие в контроле над голосованием — например, на одном из мероприятий, которые обычно организуются накануне выборов, или через средства массовой информации. При этом лучше не делать сильного акцента на денежном вознаграждении: пусть в партию обращаются те, кто действительно заинтересован в работе на участке, а не те, кто ищет хоть и не больших, но «легких» денег.

Конечно, при такой стратегии набора наблюдателей следует учитывать, что далеко не все желающие могут достаточно эффективно выполнить эту работу. Общественные контролеры должны быть активны и обучаемы и, кроме того, обладать психологической устойчивостью и определенными коммуникативными навыками. Интересно, что эти качества в большей степени характерны для молодых людей, в то время как их мотивация оказывается значительно ниже, чем у представителей старшего поколения. Решить эту проблему можно через создание дополнительных стимулов в работе наблюдателей, о которых будет рассказано ниже, а также через повышение уровня подготовки. Кроме того, очень важно после завершения выборов сохранять контакты с наблюдателями: работа тех, кто уже получил опыт общественного контроля, в следующий раз окажется гораздо более эффективной. Таких наблюдателей можно назначать на более ответственные должности, на-

пример на роль членов комиссии с правом совещательного голоса. Наиболее квалифицированных наблюдателей можно впоследствии привлекать к работе в качестве методистов. Однако нужно отметить, что даже те общественные контролеры, которые уже обладают опытом работы на участке, должны пройти обучающий курс перед тем, как работать на очередных выборах: навыки наблюдения быстро забываются, так как, во-первых, между выборами обычно проходит довольно значительное время и, во-вторых, одно- или двукратного выполнения обязанностей оказывается недостаточно для того, чтобы соответствующие знания и умения смогли закрепиться. Даже если наблюдателю кажется, что он заранее знает все, что ему могут сообщить, он должен посетить обучающее занятие, с тем чтобы освежить в памяти полученную несколько месяцев или лет назад информацию. При этом целесообразно организовывать отдельные занятия для тех наблюдателей, которые уже имеют опыт работы, и для тех, которые начинают свою «карьеру» с нуля. В этом случае в лекции для опытных наблюдателей нужно сделать акцент на специфике проводящихся выборов и на тех нововведениях, которые произошли в последнее время, а также сосредоточиться на отдельных, наиболее важных аспектах наблюдения, что позволит углубить уже имеющиеся знания и подготовить более квалифицированных по сравнению с новичками общественных контролеров.

Специалисты рекомендуют для повышения эффективности работы наблюдателей использовать не фиксированную, а балльно-премиальную систему оплаты² — это второй способ создания мотивации. Суть ее заключается в том, что размер получаемой наблюдателем по итогам работы суммы зависит от качества его работы. Во-первых, должна быть оценена правильность завершения сдаваемой наблюдателем копии протокола: неверно заверенную или совсем незаверенную копию при анализе результатов в штабе придется не учитывать, поэтому логично, что оплачиваться должно только предоставление «правильных» копий. Во-вторых, оплата работы наблюдателей должна зависеть от количества замеченных им нарушений и качества составления соответствующих жалоб и заявлений. Присуждение баллов за каждое отмеченное нарушение будет стимулировать наблюдателей проявлять активность и внимательно следить за происходящим на участке. Наконец, размер вознаграждения может зависеть от сроков, в которые наблюдатель предоставил в штаб документы. Если организаторы наблюдения хотят получить от общественных контролеров отчеты об их работе или заполненные рабочие листы, необ-

ходимо учитывать и то, насколько грамотно составлены эти документы. Естественно, должна различаться сумма, получаемая наблюдателями и членами комиссий с правом совещательного голоса, в том случае если штаб возлагает на последних больше обязанностей.

Еще одна проблема связана с подбором ведущих тренингов для наблюдателей. Подобно тому как нет профессиональных наблюдателей, в России нет и профессиональных преподавателей соответствующей специальности. Люди, обладающие достаточным опытом работы на участке и связанные по роду своей деятельности со сферой выборов, обычно бывают практиками и не могут исполнять обязанности методиста на достаточно высоком уровне. Профессиональные же преподаватели редко бывают специалистами в сфере наблюдения на выборах. Поиск человека, который совмещал бы в себе качества лектора и опытного наблюдателя, может стать серьезной проблемой для организаторов учебного курса, тем более что чаще всего таких людей требуется несколько.

Если подходящих специалистов нет в штабе партии и не удастся привлечь их со стороны, необходимо провести специальный инструктаж для ведущих тренингов — это позволит частично решить проблему. Профессиональных преподавателей достаточно снабдить необходимой литературой и методическими материалами, однако нужно иметь в виду, что овладеть всеми тонкостями процесса наблюдения они сразу не смогут; в результате некоторые вопросы слушателей могут остаться без ответа. В работе с практиками нужно обратить особое внимание на овладение навыками преподавания, эффективного публичного выступления и владения аудиторией. Успех этого предприятия во многом зависит от личных качеств и предыдущего опыта методистов.

Даже если преподаватель обладает достаточным опытом и знаниями, организовать подготовку наблюдателей таким образом, чтобы слушатели во время занятий сохраняли необходимый для эффективного обучения интерес, оказывается достаточно сложно. Причина этого заключается в специфике самого предмета обучения. Действительно, слушать на протяжении нескольких часов о том, в какой последовательности совершаются те или иные действия, в какие графы вписываются те или иные цифры, какие существуют правила, нормы, требования и так далее, оказывается довольно скучно. В ситуации, когда существует ограничение во времени и за короткое время нужно осветить все основные аспекты работы наблюдателя в день голосования, с этой проблемой придется смириться, но тогда нельзя рассчитывать и на хорошее качество усвоения материала слушателями. Решить задачу повышения интереса слушателей к занятиям в такой ситуации может, пожалуй, только харизматичный лектор, способный удачными шут-

² См., например: Гражданам об их политических правах / Под ред. А. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006.

ками и собственным обаянием превратить изложение самого скучного материала в увлекательное действо. Если же есть возможность немного увеличить продолжительность лекций, то стоит это сделать: разбавление сухой теории примерами из практики и иллюстрацией тех или иных тезисов значительно усиливает внимание аудитории и повышает эффективность занятий. Большое впечатление на слушателей производят рассказы о том, каким образом осуществлялись фальсификации в конкретных случаях, как производился подкуп и давление на избирателей и т. п. Очень важно сосредоточиться на практике работы, на том, что ждет слушателей на избирательном участке. Для этого достаточно сместить акцент с законодательных норм и правил на деятельность наблюдателей: говорить не «закон требует, чтобы...», а «обращайте внимание на то, чтобы...». Чем более образным, эмоциональным и интерактивным будет занятие, чем более оно будет сосредоточено на практике работы, тем выше будет интерес слушателей и тем лучше будет качество их работы в день голосования.

Наблюдение на выборах не панацея от фальсификаций и не универсальное средство для установления демократических электоральных правил и процедур; это всего лишь инструмент, позволяющий отследить некоторые нарушения и в какой-то мере способствовать обеспечению честности и прозрачности избирательного процесса. Вместе с тем очень важно, чтобы общественный контроль над выборами производился настолько эффективно, насколько это возможно. Грамотное наблюдение на выборах способно если не предотвратить в полной мере искажение волеизъявления избирателей, то как минимум устранить значительную часть нарушений и сделать информацию о них достоянием общественности. Для того чтобы эта деятельность стала максимально эффективной, необходима грамотная организация общественного контроля над всеми конкурирующими политическими силами и, не в последнюю очередь, подготовка наблюдателей, профессиональных в том смысле слова, в каком возможно его применение по отношению к этой далекой от конкретных профессий сфере деятельности.