



Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ
Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2017

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое такое использование или воспроизведение будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

ISBN 978-92-9234-955-4

Фотография на первой странице обложки: ОБСЕ/Jonathan Perfect

Оформление: Nona Reuter

Содержание

Предисловие	5
1. Введение	7
1.1 О настоящем Руководстве	7
1.2 Как пользоваться Руководством	9
2. Общий контекст использования рекомендаций, касающихся выборов	11
2.1 Общие сведения о работе по использованию рекомендаций, касающихся выборов	11
2.2 Необходимость выполнения рекомендаций	12
2.3 Сложности в работе по выполнению рекомендаций	14
2.4 Место, время и содержание работы по использованию рекомендаций	15
3. Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты в области использования рекомендаций, касающихся выборов	17
3.1 Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ	19
3.2 Универсальные инструменты	20
3.3 Региональные инструменты	23
3.4 Другие стандарты, касающиеся работы по итогам наблюдения за выборами	26
3.5 Принципы, на которых должна строиться работа по использованию рекомендаций	27
4. Взаимодействие в послевыборный период: подход, основанный на избирательном цикле	29
4.1 Публикация итогового отчета о наблюдении за выборами	30
4.2 Презентация итогового отчета о наблюдении за выборами	32
4.3 Работа по выполнению рекомендаций	32
4.4 Миссии по оценке потребностей	33
5. Хорошая практика в области выполнения рекомендаций, связанных с выборами	35
6. Примеры работы по использованию рекомендаций	39
6.1 Выполнение рекомендаций государством-участником	40
6.2 Работа БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами	43

7. Партнерство и координация действий в процессе работы по использованию рекомендаций	51
7.1 Координация действий с национальными партнерами	52
7.2 Координация внутри ОБСЕ	54
7.3 Координация действий с международными организациями	57
7.4 Координация действий с донорами и дипломатическим корпусом	59
8. Оценка выполнения рекомендаций, касающихся выборов	61
9. Расширение участия недостаточно представленных в политике групп населения	65
9.1 Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства в области расширения участия недостаточно представленных в политике групп населения	66
9.2 Расширение участия недостаточно представленных в политике групп населения в работе по итогам наблюдения за выборами и в процессе проведения реформ	67
Приложения	69
Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты, касающиеся работы по итогам наблюдения за выборами	70
ОБСЕ	70
Универсальные документы	74
Региональные документы	77
Другие материалы и ресурсы	81
ОБСЕ	81
Организация Объединенных Наций	82
Совет Европы	82
Список сокращений	84

Предисловие

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) впервые стало проводить наблюдение за выборами в начале 1990-х гг. с целью способствовать развитию демократических процессов и институтов во всех государствах-участниках ОБСЕ. С тех пор БДИПЧ провело более 300 мероприятий по наблюдению за выборами. Деятельность Бюро в данной области играет важную роль в повышении прозрачности и подотчетности избирательных процессов, а также в укреплении доверия к этим процессам со стороны общества.

Однако наблюдение за выборами не является самоцелью. Для того чтобы эта деятельность имела конструктивный эффект, в ее основе должно лежать стремление помочь государствам-участникам в выполнении их обязательств, касающихся выборов. В связи с этим центральное место в деятельности по наблюдению занимают итоговая оценка прошедших выборов и рекомендации, предлагаемые БДИПЧ в целях совершенствования практики проведения выборов. Польза наблюдения за избирательными процессами определяется тем, насколько серьезно принимаются во внимание предложенные рекомендации и насколько эффективно они выполняются. Если этого не происходит, возникает реальная опасность того, что недостатки и проблемы не только не будут устранены, но и, скорее всего, усугубятся.

Значение работы по выполнению рекомендаций в области выборов неоднократно признавалось государствами-участниками. Например, на Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 года государства обязались «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации» и признали, что «БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах».

Бюро неизменно стремится оказывать содействие эффективному использованию рекомендаций, касающихся выборов, и в последние годы эта деятельность активизировалась. На регулярной основе в соответствующих странах после завершения выборов проводятся презентации итоговых отчетов, содержащих рекомендации, и это позволяет поддерживать конструктивный диалог с властями и обсуждать способы оказания помощи со стороны Бюро в деле выполнения рекомендаций. Помимо этого, БДИПЧ помогает государствам, составляя обзоры законодательства и готовя экспертные заключения о нормативно-правовой базе выборов, организуя совещания и встречи за круглым столом по конкретным вопросам, связанным с выборами, а также предоставляя технические консультации по вопросам реализации законодательства.

Работу на основе рекомендаций, предложенных по итогам наблюдения за выборами, Бюро проводит уже многие годы, и мы надеемся, что настоящее руководство поможет внедрению более систематического подхода, обеспечивающего четкость и последовательность действий, а также будет способствовать привлечению более пристального внимания к вопросу о выполнении рекомендаций. Данная публикация была подготовлена в рамках постоянных усилий БДИПЧ, направленных на совершенствование своей методики наблюдения за выборами и повышение профессионализма своей деятельности по наблюдению.

Мы уверены, что настоящее руководство позволит увеличить положительный эффект от наблюдения за выборами и повысить качество последующей работы с рекомендациями БДИПЧ во всем регионе ОБСЕ. Оно должно стать полезным инструментом для государств-участников, стремящихся к выполнению рекомендаций в области выборов, а также практическим пособием в деятельности Бюро по оказанию поддержки государствам в их усилиях в данной сфере.

Мы выражаем благодарность многочисленным экспертам и организациям, которые предоставляли ценные комментарии на протяжении всего процесса составления данного руководства, и особенно нашим партнерам, поддержавшим Декларацию принципов международного наблюдения за выборами. Настоящее издание было бы невозможным без их поддержки и участия.

Михаэль Георг Линк
Директор БДИПЧ



1. Введение

1.1 О настоящем Руководстве

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) впервые стало проводить наблюдение за выборами в начале 1990-х гг. с целью способствовать развитию демократических процессов и институтов в государствах-участниках ОБСЕ. Деятельность Бюро в области наблюдения за выборами играет важную роль в повышении прозрачности и подотчетности избирательных процессов, а также в укреплении доверия к этим процессам со стороны общества.

Однако наблюдение за выборами является не самоцелью, а средством оказания содействия государствам-участникам в выполнении их обязательств, касающихся выборов. Центральное место в деятельности по наблюдению занимает подготовка рекомендаций, направленных на совершенствование практики проведения выборов. Наблюдение за выборами приносит пользу только тогда, когда эти рекомендации воспринимаются со всей серьезностью

и эффективно выполняются. Этот факт признают все государства-участники, которые, подписывая Стамбульский документ 1999 года, обязались «незамедлительно реагировать на представляемые [БДИПЧ] заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации». С тех пор работа с рекомендациями БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами приобретает все большее значение не только для государств-участников, но и для самого Бюро, помогающего государствам совершенствовать их избирательные процессы.

В настоящем Руководстве изложены методы и подходы, используемые БДИПЧ при оказании государствам-участникам содействия в выполнении рекомендаций, касающихся выборов. Бюро проводит работу на основе таких рекомендаций уже многие годы, и цель настоящего издания состоит в том, чтобы представить более систематический подход, позволяющий придать этой работе четкий и последовательный характер и способствующий привлечению более пристального внимания к вопросу о выполнении рекомендаций. Подготовка Руководства, ставшая возможной благодаря щедрым внебюджетным взносам, осуществлялась в рамках постоянных усилий БДИПЧ по совершенствованию своей методики наблюдения за выборами и повышению профессионализма своей деятельности по наблюдению.

Руководство адресовано в первую очередь тем структурам в государствах-участниках ОБСЕ, которые работают с предложенными БДИПЧ рекомендации, касающимися выборов. При этом оно также будет полезным тем субъектам, которые используют рекомендации Бюро вне региона ОБСЕ. Аудитория настоящего издания включает в себя органы государственной власти, политические партии, СМИ, гражданские группы наблюдателей и организации гражданского общества (ОГО), ведущие работу на основе предложенных рекомендаций, а также другие международные организации.

Для целей настоящего Руководства работа по использованию рекомендаций, предложенных по итогам наблюдения за выборами, определяется как действия, предпринимаемые органами государственной власти и негосударственными субъектами в целях выполнения и реализации рекомендаций, предложенных миссиями по наблюдению за выборами и оценке выборов. Такие рекомендации касаются осуществления демократических прав, закрепленных в политических соглашениях и юридически обязывающих договорах. Использование рекомендаций БДИПЧ подразумевает совершенствование правовой базы и практики проведения выборов. Содействие этой работе могут оказывать БДИПЧ и другие международные организации – посредством целенаправленных дальнейших шагов по итогам наблюдения за выборами.

1.2 Как пользоваться Руководством

В настоящем Руководстве изложены основные компоненты эффективной деятельности по использованию рекомендаций, касающихся выборов. В главе 2 описывается общий контекст, в котором сформировался подход БДИПЧ к работе с рекомендациями, а также связанные с этой работой преимущества и трудности. Глава 3 содержит обзор обязательств ОБСЕ, международных обязательств и других стандартов, в соответствии с которыми государства должны реагировать на рекомендации, касающиеся выборов, и которые составляют основу для дальнейшей работы в целях выполнения этих рекомендаций.

В главе 4 работа с рекомендациями по итогам наблюдения за выборами рассматривается в более широком контексте всего избирательного цикла и, в частности, в контексте взаимодействия в послевыборный период. Глава 5 содержит примеры хорошей практики, позволяющей повысить эффективность выполнения рекомендаций, а в главе 6 описываются механизмы, которые государства-участники могут использовать в своей работе на основе рекомендаций, касающихся выборов. В главе 6 также подробно рассказывается о том, какие шаги на основе предложенных рекомендаций может предпринять БДИПЧ в целях поддержки государств в их усилиях в данном направлении.

Глава 7 посвящена сотрудничеству Бюро с партнерами на национальном уровне и с другими международными структурами, ведущими работу на основе рекомендаций (как в рамках ОБСЕ, так и за ее пределами). В главе 8 представлены методы для оценки выполнения рекомендаций БДИПЧ, а в главе 9 речь идет о необходимости обеспечить участие в работе по использованию рекомендаций групп населения, недостаточно представленных в политике – например, женщин, национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями.

И, наконец, Руководство включает в себя три приложения. В приложении I представлены основные обязательства ОБСЕ, касающиеся работы с рекомендациями по итогам наблюдения за выборами, а также международные обязательства и другие стандарты в данной сфере. Приложение II содержит список дополнительных ресурсов и материалов по теме Руководства, а приложение III – список наиболее употребительных сокращений.



2. Общий контекст использования рекомендаций, касающихся выборов

2.1 Общие сведения о работе по использованию рекомендаций, касающихся выборов

Будучи сообществом государств, приверженных уважению прав человека, демократии и верховенству права, ОБСЕ придает особое значение демократическим выборам как одному из основных факторов долгосрочной безопасности и стабильности. Все государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство приглашать на свои выборы наблюдателей от других государств-участников, БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ, а также от гражданских групп наблюдателей.

Цель любой деятельности БДИПЧ в области наблюдения за выборами состоит в том, чтобы оценить, насколько конкретный избирательный процесс

соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам в области проведения демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется. В задачи наблюдения за выборами входит выявление тех направлений, в которых требуются улучшения, а также составление конкретных и действенных рекомендаций в поддержку усилий государств-участников в области дальнейшего совершенствования практики проведения выборов.

На сегодняшний день БДИПЧ провело более 300 мероприятий в области наблюдения за выборами – в 56 из 57 государств-участников ОБСЕ, а также в некоторых государствах-партнерах ОБСЕ по сотрудничеству (в рамках специального мандата, полученного от Постоянного совета ОБСЕ).¹

2.2 Необходимость выполнения рекомендаций

Расширение деятельности по наблюдению за выборами, которое происходит последние 20 лет, свидетельствует о растущем значении выборов с точки зрения международного сообщества. Эта тенденция отражает как растущую политическую заинтересованность в развитии и укреплении демократии, так и осознание серьезности тех рисков, которые могут возникнуть в результате сомнительных выборов, – в том числе, рисков для безопасности и стабильности.

Деятельность по наблюдению за выборами зарекомендовала себя в качестве эффективного инструмента для оценки проведения выборов и определения направлений, в которых могут быть осуществлены улучшения в целях защиты демократических прав и поддержки долгосрочного развития избирательных процессов². Главной составляющей частью работы любых организаций, проводящих заслуживающее доверие наблюдение за выборами, является составление рекомендаций по итогам наблюдения. Цель этих усилий – определить практические способы улучшения избирательного процесса в целях

1 Единственным государством-участником, в котором такие мероприятия не проводились, является Святой Престол. БДИПЧ направляло группы экспертов по поддержке выборов в Афганистан в 2004, 2005, 2009, 2010 и 2014 гг. В 2012-2014 гг. Бюро провело мероприятия по поддержке избирательных процессов в Тунисе.

2 Чтобы эффективно реагировать на потребности конкретных государств-участников, БДИПЧ разработало различные форматы деятельности, связанной с выборами. К ним относятся: миссия по наблюдению за выборами, миссия по ограниченному наблюдению за выборами, миссия по оценке выборов и группа экспертов по поддержке выборов. Дополнительную информацию см. в главе 5 «Руководства по наблюдению за выборами» БДИПЧ ОБСЕ (6-е изд.). В настоящем Руководстве, если не указано иное, термин «деятельность/миссия по наблюдению за выборами» охватывает все форматы миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами.

выполнения обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, а также других международных обязательств и стандартов.

Если такие рекомендации не принимаются во внимание, недостатки и проблемы избирательного процесса, скорее всего, сохранятся и, возможно, усугубятся. Это не только ставит под угрозу защиту основных прав человека, но и может нанести серьезный ущерб существующему доверию к избирательному процессу и привести к обострению проблем, связанных с безопасностью, на национальном и региональном уровнях. Кроме того, результатом невыполнения рекомендаций может стать негативная реакция со стороны международных субъектов, заинтересованных в продвижении и защите прав человека, а это может привести к сворачиванию сотрудничества в политической сфере, в области содействия развитию или в международной торговле. Таким образом, выполнение рекомендаций является вопросом, представляющим интерес не только для национальных, но и для международных сторон.

В ответ на запросы государств-участников об оказании содействия в выполнении рекомендаций БДИПЧ предпринимает самые разные шаги. Они включают подготовку обзоров законодательства и составление экспертных заключений о нормативно-правовой базе выборов, организацию совещаний экспертов и встреч за круглым столом, а также предоставление технических консультаций. Помимо этого, ряд государств-участников использует хорошую практику, состоящую в добровольном представлении докладов о выполнении рекомендаций в области выборов на заседаниях Постоянного совета ОБСЕ и его Комитета по человеческому измерению, а также в ходе других совещаний и мероприятий. Более подробно эти и другие подобные виды деятельности рассматриваются в главе 6.

За пределами ОБСЕ были разработаны другие методы оказания поддержки в деле выполнения рекомендаций, связанных с выборами. На глобальном уровне полномочиями по рассмотрению вопросов о соблюдении политических и избирательных прав, провозглашенных в различных документах о правах человека, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (1948) и Международном пакте о гражданских и политических правах (1966), обладают различные механизмы ООН. Аналогичную роль на региональном уровне играют структуры Совета Европы, в частности, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), и структуры Организации американских государств (ОАГ), в частности, Межамериканский суд по правам человека. Европейский союз тоже разработал ряд стратегий и мер, направленных на поддержку выполнения рекомендаций, касающихся выборов, как внутри ЕС, так и за его пределами. Аналогичным образом, в договорах и документах, принятых Содружеством Независимых Государств (СНГ), предусмотрено создание механизмов реагирования на рекомендации в области выборов.

2.3 Сложности в работе по выполнению рекомендаций

Работе с рекомендациями, касающимися выборов, – сложный процесс, в котором участвуют различные игроки. К ним относятся, в частности, исполнительные органы (определяют национальную политику), парламенты (разрабатывают законодательство), органы, ответственные за организацию выборов; другие государственные ведомства (разрабатывают административные процедуры), а также неправительственные субъекты – политические партии, СМИ и организации гражданского общества (анализируют внутреннюю политику, активно продвигают более широкие реформы и проводят их мониторинг). Хотя рамки демократических выборов определены обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами, конкретные условия и национальные факторы способствуют тому, что каждые выборы не похожи на другие.

Нежелание или неспособность государств-участников проводить работу на основе рекомендаций, связанных с выборами, может объясняться рядом причин, среди которых следует назвать следующие:

- отсутствие политической воли, особенно в ситуации, когда находящиеся у власти руководители противятся переменам, которые могут подорвать их политические позиции и перекрыть им доступ к власти;
- недостаточная поддержка в парламенте, особенно в ситуации, когда ожидается, что избирательная реформа вызовет политические разногласия или потребует изменения важнейших положений конституции;
- отсутствие профессионального опыта, необходимого для выполнения рекомендаций;
- недостаток финансовых средств для осуществления реформ, предполагающих значительные инфраструктурные изменения;
- близость очередных выборов или назначение досрочных выборов;
- возникновение войны, нестабильности или гражданских беспорядков;
- неубедительность, недостаточно целевой характер или неприспособленность рекомендаций к национальным условиям с точки зрения национальных партнеров.

Трудности с оказанием содействия в выполнении рекомендаций могут возникать и у международных субъектов, особенно когда речь идет о вопросах, в которых государства пользуются большой свободой действий при выполнении своих международных обязательств. Международные структуры могут обращать внимание властей на обязанности, обязательства и нормы, которые должны выполняться; выявлять недостатки или противоречия в области

соблюдения требований, а также оказывать помощь в повышении эффективности этой работы. Однако основная ответственность за решение этих вопросов лежит на самом государстве, и проведение реформ подразумевает решающий вклад конкретного государства. Помимо этого, препятствия при оказании помощи со стороны международных субъектов могут возникать на национальном уровне в результате противодействия политических сил, пассивности институтов, слабости гражданского общества или отсутствия независимых СМИ.

2.4 Место, время и содержание работы по использованию рекомендаций

БДИПЧ проводит наблюдение за выборами только в государствах-участниках ОБСЕ³. В связи с этим последующая работа по итогам наблюдения обычно осуществляется в пределах региона ОБСЕ, но некоторые виды деятельности могут предприниматься в государствах-партнерах ОБСЕ по сотрудничеству. Бюро оказывает содействие по итогам наблюдения за выборами только в том случае, если получен конкретный запрос от государства-участника. Работа на основе рекомендаций не проводится непосредственно перед выборами или во время выборов, так как это может поставить под вопрос способность БДИПЧ проводить независимую и беспристрастную оценку избирательного процесса.

Работа по итогам наблюдения основывается на выводах и рекомендациях, представленных в итоговых отчетах БДИПЧ о наблюдении за выборами. В итоговых отчетах отмечается, что некоторые из рекомендаций имеют приоритетное значение (см. главу 4) и им должно быть отведено центральное место в процессе любой дальнейшей работы. Помимо этого, необходимо уделять должное внимание тем рекомендациям, которые государство-участник рассматривает в качестве приоритетных, с тем чтобы обеспечить инклюзивный подход, а также решающий вклад самого государства.

Каждый год Бюро проводит большое количество мероприятий по наблюдению за выборами, однако оно не всегда располагает человеческими и финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления дальнейших шагов по итогам работы каждой миссии по наблюдению. В этой связи для обеспечения максимального эффекта от деятельности по наблюдению необходимо, чтобы распределение ресурсов было тщательно продумано. В такой ситуации в качестве основы для определения приоритетных направлений дальнейшей деятельности можно использовать индикаторы, приведенные ниже.

3 Кроме случаев, когда в порядке исключения БДИПЧ получает специальный мандат от Постоянного совета ОБСЕ.

- 1. Заинтересованность властей.** Заинтересованность выражается в признании необходимости усовершенствовать практику проведения выборов, а также в принятии первоначальных мер (например, проведение публичного обсуждения реформы, разработка планов выполнения рекомендаций и обращение к БДИПЧ с официальным запросом об оказании содействия).
- 2. Уровень потребности.** Для оценки этого уровня можно использовать выводы и рекомендации, содержащиеся в предыдущих итоговых отчетах БДИПЧ. Помимо этого, можно проанализировать риск возникновения связанных с выборами споров и разногласий или вспышек насилия в ходе очередных выборов.
- 3. Имеющийся запас времени.** Для проведения широких консультаций с заинтересованными сторонами избирательного процесса, пересмотра и принятия законов, разработки процедур и реализации учебных программ и программ просвещения избирателей необходимо время. Если до следующих выборов остается мало времени, можно проанализировать рекомендации в целях определения потенциальных рисков, связанных с проведением работы на основе рекомендаций в сокращенные сроки, и в целях пересмотра приоритетных направлений.
- 4. Взаимодополняемость.** Необходимо обратить внимание на то, какую работу по итогам наблюдения за выборами проводят национальные и международные организации, и продумать, каким образом БДИПЧ может дополнить эту деятельность, избегая как дублирования, так и пробелов в работе с рекомендациями и внося вклад в общее дело.

Данные индикаторы, помогающие определить приоритеты в работе по итогам наблюдения за выборами, можно также использовать для периодического проведения оценки текущей деятельности в этой сфере, в том числе с целью корректировки подходов (если это окажется необходимым). Особое значение этот процесс приобретает тогда, когда существует риск возникновения серьезных споров и разногласий, связанных с выборами, а также вспышек насилия.

ISTANBUL 1999 (Charter for European Security, par. 25)

25. We reaffirm our obligation to conduct free and fair elections in accordance with OSCE commitments, in particular the Copenhagen Document 1990. We recognize the assistance the ODIHR can provide to participating States in developing and implementing electoral legislation. In line with these commitments, we will invite observers to our elections from other participating States, the ODIHR, the OSCE Parliamentary Assembly and appropriate institutions and organizations that wish to observe our election proceedings. We agree to follow up promptly the ODIHR's election assessment and recommendations.

3. Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты в области использования рекомендаций, касающихся выборов

Обязательство проводить подлинные выборы, являющиеся свободным выражением воли народа, является общепризнанным: оно закреплено в статье 21 ВДПЧ и статье 25 МПГПП. В Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г. все государства-участники согласились с тем, «что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства».

В Копенгагенском документе ОБСЕ, а также в МПГПП и других международных договорах в области прав человека непосредственно указано, что государства должны принимать меры, необходимые для реализации этих прав. Такие

меры охватывают, в частности, включение в правовую базу международных обязательств и обязанностей, согласованных государствами, а также обеспечение их выполнения на практике. Государства пользуются большой свободой действий в сфере выполнения этих обязанностей и обязательств, но при этом рекомендации миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами и других органов по правам человека могут представлять собой авторитетные указания относительно приведения избирательного законодательства и практики в большее соответствие с обязательствами и обязанностями государства в области выборов.

Важно отметить, что в ряде документов ОБСЕ подчеркивается приверженность государств-участников соблюдению международных и некоторых региональных соглашений в области прав человека. Например, согласно хельсинкскому Заключительному акту 1975 года, государства-участники обязуются «действовать в соответствии с... Всеобщей декларацией прав человека», а также «выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и соглашениях в этой области, включая в том числе Международные пакты о правах человека, если они ими связаны». В Мадридском документе 1983 г. содержится однозначный призыв «к тем государствам-участникам, которые этого еще не сделали, рассмотреть возможность присоединения к Пактам». В более поздних документах ОБСЕ вновь подтверждается значение присоединения к международным соглашениям в области прав человека, их факультативным протоколам, а также Европейской конвенции 1950 г. о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)⁴.

Помимо этого, государства-участники признают, что выполнение обязательств, в том числе обязательств, касающихся выборов, не является внутренним делом государства и должно рассматриваться как вопрос, представляющий международный интерес. В Московском документе 1991 г. государства-участники «категорически и окончательно» заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения ОБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

На встрече на высшем уровне 2010 г. в Астане государства-участники вновь подтвердили свою «полную приверженность» ряду документов, принятых

4 См. также: пункт 13.2 Венского документа 1989 г. о присоединении к международным договорам в области прав человека и пункт 15 о присоединении к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также пункт 40.2 Московского документа 1991 года, тоже касающийся этой Конвенции. В пунктах 5.20 и 5.21 Копенгагенского документа 1990 г. говорится о присоединении к договорам в области прав человека в целом и к ЕКПЧ в частности. В пункте 32 раздела VI Хельсинкского документа 1992 г. говорится о присоединении к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

на всемирном уровне и в рамках ОБСЕ, а также «свою ответственность за их добросовестное и полное выполнение».

3.1 Обязательства, принятые в рамках ОБСЕ

БДИПЧ является ведущим институтом ОБСЕ, которому поручено осуществлять программы и вести деятельность на основе рекомендаций, предложенных по итогам наблюдения за выборами. Бюро было учреждено Парижской хартией для новой Европы 1990 г. (на тот момент оно называлось «Бюро по свободным выборам»), и, согласно этому документу, ему было поручено «способствовать выполнению» обязательств, касающихся выборов, в частности тех из них, которые содержатся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г.

Государства-участники ОБСЕ неоднократно в прямой форме принимали на себя обязательство выполнять рекомендации БДИПЧ, касающиеся выборов. Значение работы по выполнению рекомендаций было подчеркнуто главами государств-участников на Стамбульской встрече на высшем уровне 1999 года: они договорились «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации» и признали, что «БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах».

Это обязательство было принято после того, как в приложении к итоговому документу встречи Совета министров в Осло в 1998 г. государствам-участникам было рекомендовано «оперативно принимать меры во исполнение рекомендаций БДИПЧ по итогам выборов». В нем также было отмечено, что «БДИПЧ должно обращаться к соответствующим государствам с предложением помощи в выполнении этих рекомендаций и докладывать Постоянному совету о состоянии дел с их выполнением».

Обязательство реагировать на рекомендации в области выборов было подтверждено в некоторых последующих решениях Совета министров ОБСЕ. На встрече 2002 г. в Порту государства-участники высоко оценили «экспертный потенциал БДИПЧ по содействию государствам-участникам в выполнении обязательств, связанных с выборами» и выступили за то, чтобы «более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами». На встрече 2003 г. в Маастрихте государства-участники договорились о необходимости «информировать Постоянный совет ОБСЕ о ходе выполнения этой задачи». На встрече 2006 г. в Брюсселе государства подчеркнули, что «ответственность за эффективное исполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, лежит на самих государствах-участниках» и что БДИПЧ «играет важную роль в оказании им содействия», в том числе путем «обзор[а]

избирательного законодательства». Встрече в Брюсселе предшествовало издание доклада Группы видных деятелей 2005 г., в котором говорилось, что государствам-участникам и БДИПЧ следует «уделять больше внимания работе на послевыборном этапе путем диалога и основанной на сотрудничестве практической поддержки» и что Бюро должно «после консультаций с соответствующим государством докладывать Постоянному совету о дальнейших шагах после выборов».

Помимо этого, в ряде обязательств государствам-участникам предлагаются конкретные рекомендации в отношении дальнейших шагов по итогам наблюдения за выборами. Например, согласно пунктам 5.7, 5.8 и 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., государства-участники обязуются гарантировать избирательные права законами, которые должны быть приняты в результате гласной процедуры, причем тексты этих законов должны быть доступны для всех. Что касается инклюзивности этого процесса, то в пункте 18.1 Московского документа 1991 г. указано, что законодательство разрабатывается и принимается в результате открытого процесса, отражающего волю народа. Аналогичным образом, в пункте 27 Стамбульского документа 1999 г. подчеркивается роль неправительственных организаций в обеспечении прав человека и основных свобод.

В своей совокупности все эти документы налагают на государства-участники ОБСЕ обязательство выполнять рекомендации БДИПЧ, подготовленные по итогам наблюдения за выборами, и подтверждают важную роль, которую Бюро может играть, оказывая содействие в выполнении рекомендаций.

3.2 Универсальные инструменты

Глобальные рамки, которые могут служить ориентиром для дальнейшей работы по итогам наблюдения за выборами и могут помочь государствам в совершенствовании практики проведения выборов, созданы Организацией Объединенных Наций. ООН неизменно признает значение заслуживающих доверия демократических выборов для осуществления своего мандата по поддержанию мира и безопасности. Из 57 государств-участников ОБСЕ 56 являются членами ООН, и еще одно государство имеет статус постоянного наблюдателя.

В системе ООН различаются «договорные» и «уставные» соглашения в области прав человека. Из договоров ООН вытекает большая часть всеобщих обязанностей, связанных с проведением выборов. Основным договором в области прав человека, в котором рассматриваются вопросы выборов, является МПГПП. В нем закреплена, в рамках описания более широкого права на

участие в общественно-политической жизни, обязанность обеспечить право выдвигать свою кандидатуру и участвовать в голосовании на выборах, право пользоваться основными свободами и право на эффективное средство правовой защиты. В других договорах предусматривается усиленная защита избирательных прав конкретных групп или расширение прав в связи с решением дополнительных тематических вопросов. К таким договорам относятся Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. (МКЛРД), в которой провозглашаются избирательные права без какого бы то ни было различия или дискриминации, и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (КЛДЖ), в которой закреплены обязательства, касающиеся участия женщин в политической жизни. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г. (МКТМ) направлена на защиту избирательных прав мигрантов и членов их семей, а Конвенция о правах инвалидов 2006 г. (КПИ) прямо провозглашает права лиц с ограниченными возможностями, связанные с участием в политической жизни. Помимо этого, в Конвенцию против коррупции 2003 г. (КПК ООН) включены положения о прозрачности функционирования органов государственного управления и финансирования политических кампаний.

Актуальную информацию о статусе подписания и ратификации государствами-участниками ОБСЕ договоров в рамках системы ООН можно найти в базе данных UN Treaty Collection («Собрание договоров ООН») по адресу: <https://treaties.un.org/>.

Каждый из этих договоров учреждает орган, состоящий из независимых экспертов, с целью мониторинга выполнения соответствующего договора государствами, подписавшими или ратифицировавшими его. Например, в отношении МПГПП эти функции выполняет Комитет по правам человека (КПЧ)⁵. Согласно договорам, государства, являющиеся их участниками, обязаны уважать полномочия соответствующих органов по контролю за выполнением договоров. Такие органы обычно выпускают авторитетные толкования обязательств, закрепленных в договорах («замечания общего порядка», «общие рекомендации»). В частности, в Замечании общего порядка КПЧ № 25 указывается, что право участвовать в ведении государственных дел должно включать в себя возможность участвовать в разработке и осуществлении политики на международном, национальном и местном уровнях.

Помимо этого, органы по контролю за выполнением договоров рассматривают предоставляемые государствами-участниками периодические доклады

⁵ К другим договорным органам относятся, соответственно, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), Комитет по правам инвалидов (КПИ). Что касается КПК ООН, то она предусматривает создание Конференции государств-участников в целях укрепления сотрудничества и содействия выполнению договора.

о мерах, принятых ими для реализации прав, закрепленных в договорах, и издают «заключительные замечания», в которых содержатся важные рекомендации для государств-участников, касающиеся реализации конкретных прав. В очередном периодическом докладе государство должно сообщить, насколько данные рекомендации были учтены. Заключительные замечания выпускались для всех государств-участников ОБСЕ (иногда несколькими договорными органами ООН).

Некоторые государства присоединились к дополнительным факультативным протоколам к ряду договоров и ратифицировали их, тем самым признав компетенцию соответствующего договорного органа рассматривать сообщения от физических лиц, заявляющих о том, что они стали жертвами нарушения договора государством-участником (после того, как заявители исчерпали все средства правовой защиты внутри своей страны). Решения по индивидуальным жалобам представляют собой авторитетные толкования соответствующего договора. Государства-участники договоров приняли на себя обязательство учитывать выводы договорных органов, которые, в свою очередь, создали механизмы мониторинга ситуации с выполнением государствами предложенных рекомендаций. Если установлен факт нарушения, государству, как правило, предлагается в течение полугода предоставить информацию о том, какие меры были приняты в целях устранения данного нарушения. Если государство не предпринимает необходимых действий, дело остается открытым и на официальном уровне ведется диалог, который продолжается вплоть до достижения удовлетворительного результата.

Определенную роль в выполнении государствами рекомендаций, касающихся выборов, может играть и ряд уставных органов ООН. К ним относятся Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея, которые могут в своих резолюциях прямо упоминать выборы (в конкретной стране или в связи с конкретной темой). Например, каждые два года Генеральная Ассамблея принимает резолюцию об укреплении процесса выборов. Впервые в 2013 г., а затем вновь в 2015 г. в резолюции Генеральной Ассамблеи было подтверждено обязательство всех государств-членов ООН принимать все надлежащие меры для обеспечения каждому гражданину реального права и возможности участвовать в выборах на равных для всех условиях. В 1998 г. Генеральная Ассамблея приняла Декларацию о праве и обязанности поощрять и защищать права человека и основные свободы, в которой провозглашается, что каждый человек имеет право предоставлять в государственные органы, ведомства и организации критические замечания и предложения относительно улучшения их работы. Реформирование избирательной системы также может быть предметом рассмотрения в рамках общих докладов и мероприятий специальных процедур ООН, в том числе специальных докладчиков, независимых экспертов и рабочих групп.

Помимо этого, механизм универсального периодического обзора (УПО) предоставляет всем государствам-членам ООН возможность заявить о том, какие меры они приняли с целью улучшения ситуации с правами человека и выполнения своих обязательств в этой области – в том числе обязательств, касающихся выборов. По завершении УПО издается итоговый доклад с рекомендациями по устранению нарушений. Предполагается, что в рамках последующих УПО государства будут докладывать о том, как они выполняют эти рекомендации. Периодический обзор по каждому государству проводится раз в четыре с половиной года, и БДИПЧ систематически предоставляет свои отчеты о наблюдении за выборами в распоряжение механизмов УПО. Все государства-участники ОБСЕ принимают участие в УПО.

Описанные выше универсальные международные рамки в своей совокупности устанавливают обязанности в области выборов и механизмы для содействия выполнению этих обязанностей. Отчеты о наблюдении за выборами представляют собой вклад в этот процесс, поскольку в них указаны недостатки и содержатся рекомендации по улучшению ситуации в данной сфере. В свою очередь, работа на основе рекомендаций по итогам выборов может способствовать выполнению универсальных договоров.

3.3 Региональные инструменты

Совету Европы принадлежит ключевая роль в укреплении соблюдения прав человека в 47 государствах-членах этой организации, являющихся также государствами-участниками ОБСЕ. Согласно статье 3 Протокола №1 к ЕКПЧ, государства-члены Совета Европы обязуются «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». Наблюдать за выполнением ЕКПЧ поручено Европейскому суду по правам человека (ЕСПЧ). По исчерпанию всех внутренних средств правовой защиты любое физическое лицо, неправительственная организация или группа лиц, утверждающие, что они стали жертвами нарушения государством-участником прав, провозглашенных в ЕКПЧ, в том числе связанных с выборами, могут подать жалобу в Суд на действия государства-участника Конвенции. Связанные с выборами жалобы, которые ЕСПЧ рассматривал в последние годы, охватывали широкий круг вопросов – например, право голоса лиц, отбывающих тюремное наказание, лиц с психическими расстройствами и граждан, проживающих за пределами страны; правила и решения, касающиеся права участвовать в выборах в качестве кандидата; нарушения в ходе голосования; устройство избирательной системы; состав и беспристрастность органов, ответственных за организацию выборов; надлежащая правовая процедура рассмотрения жалоб и апелляций; освещение

выборов средствами массовой информации. В своих решениях и постановлениях ЕСПЧ все чаще ссылается на отчеты БДИПЧ о наблюдении за выборами. Окончательные постановления Суда являются обязательными к выполнению для соответствующих государств и служат ориентиром другим государствам-членам Совета Европы. Исполнение решений Суда контролирует Комитет министров Совета Европы в рамках политического процесса коллективного давления.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) является консультативным органом Совета Европы. В ней представлены 60 государств, в том числе 51 государство-участник ОБСЕ. Венецианская комиссия издает доклады и рекомендации по ряду правовых вопросов, в том числе относительно выборов и референдумов, и представляет обзор выполнения рекомендаций на своих ежеквартальных пленарных заседаниях. В 2002 г. Комиссия опубликовала «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов» – справочный документ для Совета Европы. Одна из рекомендаций, содержащихся в этом документе, – запретить в принципе пересмотр основополагающих компонентов закона о выборах менее чем за год до проведения выборов, с тем чтобы гарантировать стабильность избирательного законодательства. В качестве альтернативы может быть предусмотрено, что, в случае изменения основополагающих компонентов избирательного законодательства, в ходе ближайших выборов применяется старая система (по крайней мере, если выборы проводятся в течение ближайшего года), а новая вступает в силу после выборов. Однако выполнение рекомендаций рассматривается как исключение из принципа стабильности избирательного законодательства, на который «нельзя ссылаться для сохранения ситуации, противоречащей стандартам европейского наследия в сфере выборов, или при создании препятствий в отношении выполнения рекомендаций со стороны международных организаций»⁶.

Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), созданная Советом Европы, публикует отчеты с рекомендациями, касающимися финансирования политических партий и кампаний. В ГРЕКО представлены 49 государств, которые также являются государствами-участниками ОБСЕ. Рекомендации Венецианской комиссии и ГРЕКО не являются юридически обязывающими, но могут представлять собой авторитетные указания для участвующих в них государств.

Европейский союз неизменно привержен продвижению и защите прав человека и демократии как в государствах-членах ЕС, так и в других странах, с которыми он взаимодействует. ЕС насчитывает 28 государств-членов, и все они

6 Раздел II.2 Интерпретирующей декларации Венецианской комиссии о стабильности избирательного права. См. приложение I.

также являются государствами-участниками ОБСЕ. В своих программных документах Европейский союз подчеркивает значение выполнения рекомендаций, касающихся выборов. В 2012 г. ЕС принял «Стратегические рамки в области прав человека и демократии» и план действий по их практической реализации. В этих документах предусмотрена обязанность институтов ЕС «систематизировать дальнейшее использование результатов работы и отчетов миссий ЕС по наблюдению за выборами в целях поддержки всего избирательного цикла, обеспечивая при этом эффективное выполнение содержащихся в них рекомендаций, а также использование отчетов других органов, проводящих наблюдение за выборами (например, БДИПЧ ОБСЕ)». В 2015 г. ЕС принял новый План действий в области прав человека и демократии, в котором подчеркивается необходимость «обобщения успешной практики использования рекомендаций, предложенных миссиями ЕС и БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, в рамках политического диалога ЕС и его государств-членов и их деятельности по поддержке демократии» с целью добиться максимальной отдачи от наблюдения за выборами.

Важность работы по итогам наблюдения за выборами признает и СНГ. В Содружество входят 11 государств-членов, и все они также являются государствами-участниками ОБСЕ. В принятой в 2008 г. декларации Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами» указаны этапы дальнейшей работы по итогам наблюдения. К ним относится издание итогового отчета, включающего технические рекомендации; такой отчет должен быть представлен в органы Содружества не позднее, чем через два месяца после дня голосования.

В Северной и Южной Америке проведению демократических выборов содействует Организация американских государств (ОАГ), в которой представлены 35 государств, в том числе 2 государства-участника ОБСЕ. Согласно Межамериканской демократической хартии (МДХ), принятой Генеральной ассамблеей ОАГ в 2001 г., Организация наделена мандатом по проведению наблюдения за выборами и оказанию помощи в области выборов по запросу государств-членов. В соответствии с положениями МДХ, миссии по наблюдению за выборами обязаны предоставлять свои отчеты Постоянному совету ОАГ. Рекомендации из каждого отчета составляют основу деятельности ОАГ по оказанию поддержки в послевыборный период; эта поддержка может включать в себя правовую и техническую помощь.

3.4 Другие стандарты, касающиеся работы по итогам наблюдения за выборами

Профессиональные стандарты для международных наблюдателей за выборами изложены в Декларации принципов международного наблюдения за выборами, торжественно провозглашенной в ООН в 2005 г. Декларацию поддержали более 50 организаций, проводящих наблюдение за выборами по всему миру. БДИПЧ было в числе 23 организаций, поддержавших этот документ с самого начала. Относительно работы по итогам наблюдения за выборами в Декларации говорится, что миссии по наблюдению за выборами должны представлять «свои[] вывод[ы], заключени[я] и любы[е] соответствующи[е] рекомендац[и], которые они сочтут полезными для совершенствования избирательных процессов». В документе также упоминается о возможной дальнейшей деятельности на основе рекомендаций и признается, что миссии по наблюдению «могут проводить частные встречи с теми, кто заинтересован в организации подлинно демократических выборов в стране, в целях обсуждения выводов, заключений и рекомендаций миссии». Помимо этого, в Декларации подчеркивается необходимость сотрудничества в рамках работы по итогам наблюдения: организации, поддерживающие этот документ, должны «в любом случае... совместно работать в целях обеспечения максимально эффективного участия их международных миссий по наблюдению за выборами».

Аналогичные стандарты для общественных наблюдателей за выборами содержатся в Декларации глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями, принятой в 2012 г. Они включают обязательство предлагать «соответствующи[е] рекомендац[и] для обеспечения подлинно демократических выборов» и продвигать «предложения по совершенствованию правовой основы выборов, их реализацию при организации выборов и снятие препятствий для полного участия граждан в избирательном и политическом процессах». Таким образом, группы общественных наблюдателей могут играть важную роль в подготовке рекомендаций и в дальнейшей деятельности по итогам наблюдения за выборами. БДИПЧ является международным институтом-сторонником Декларации, которую поддержали более 250 групп общественных наблюдателей со всего мира.

Помимо этого, полезными с точки зрения разработки дальнейших шагов по итогам наблюдения являются Парижская декларация о повышении эффективности внешней помощи 2005 г. и Аккрская программа действий 2008 г. В этих документах, подписанных большим числом государств-участников ОБСЕ, представлен более эффективный подход к оказанию международной помощи, основанный на принципах решающего национального участия, инклюзивного сотрудничества между государством и международными партнерами, согласованности и взаимодополняемости осуществляемых проектов, развития

потенциала национальных партнеров и использования процессов, ориентированных на результат и способствующих повышению подотчетности.

3.5 Принципы, на которых должна строиться работа по использованию рекомендаций

При оказании содействия в работе по использованию рекомендаций, касающихся выборов, БДИПЧ уделяет особое внимание ряду основных принципов, которые приводятся ниже. Некоторые из них уже упоминались выше, другие будут подробно рассмотрены в последующих разделах.

- Содействие и поддержка со стороны БДИПЧ в деле выполнения рекомендаций, предложенных миссиями по наблюдению за выборами, направлены на реализацию демократических прав, закрепленных в политических соглашениях и юридически обязывающих договорах.
- Содействие в проведении дальнейшей работы на основе рекомендаций оказывается только по соответствующему запросу конкретного государства-участника.
- Дальнейшая деятельность Бюро на основе рекомендаций носит объективный, беспристрастный, нейтральный и независимый характер; при этом признается, что окончательную ответственность за организацию выборов несет государство-участник.
- Приоритетные направления помощи БДИПЧ в области работы с рекомендациями определяются исходя из интересов и потребностей государства-участника, а также времени, остающегося до очередных выборов, и ресурсов, имеющихся в распоряжении Бюро.
- БДИПЧ поддерживает хорошую практику в области избирательной реформы путем организации работы в соответствии с избирательным циклом, поощрения необходимой политической воли, поддержки устойчивого потенциала для организации выборов; содействия в проведении общественных консультаций и обеспечении инклюзивности; использования в качестве ориентира обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов; использования национального и международного экспертного опыта, а также поощрения разработки планов, составления публичной отчетности и создания механизмов обзора.
- Поощряя политический плюрализм и участие в работе по итогам наблюдения за выборами тех групп населения, которые недостаточно представлены в общественно-политической жизни, БДИПЧ способствует утверждению равенства возможностей для участия в выборах.
- Сотрудничество Бюро с другими организациями, направляющими международных наблюдателей, и гражданскими группами наблюдателей

направлено на оказание согласованной помощи в дальнейшей работе по итогам наблюдения за выборами.

- Деятельность БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами осуществляется на основе прозрачности и открытости.
- Бюро регулярно анализирует практику своей работы по итогам наблюдения в целях поиска путей для ее совершенствования.
- БДИПЧ рекомендует государствам-участникам представлять доклады об их работе по выполнению рекомендаций в области выборов, используя для этого структуры ОБСЕ и другие универсальные и региональные механизмы.



4. Взаимодействие в послевыборный период: подход, основанный на избирательном цикле

В рамках подхода, основанного на избирательном цикле, выборы рассматриваются не как изолированное событие, а как часть непрерывного процесса. Данный подход подразумевает, что выборы состоят из ряда взаимосвязанных компонентов, взаимодействующих друг с другом и влияющих друг на друга на протяжении периода, который начинается за несколько лет до конкретных выборов и заканчивается спустя долгое время после дня голосования. У избирательного цикла нет жестко установленных начальной и конечной точки, но в общих чертах его можно разделить на три основных этапа: предвыборный период, выборы и послевыборный период⁷.

7 См.: International IDEA election cycle diagram [Международный институт демократии и содействия выборам, Схема избирательного цикла], <http://www.idea.int/elections/eea/>.

БДИПЧ готово к диалогу о выполнении рекомендаций на протяжении всего избирательного цикла. Непосредственная деятельность по итогам наблюдения за выборами проводится исключительно в послевыборный период. Взаимодействие после выборов включает в себя три основных компонента: 1) публикация итогового отчета БДИПЧ; 2) презентация итогового отчета; 3) дальнейшая работа на основе предложенных рекомендаций.



Рис 1. Цикл наблюдения за выборами

На более позднем этапе миссия БДИПЧ по оценке потребностей (МОП), работающая в данном государстве в предвыборный период, дает возможность оценить степень выполнения предыдущих рекомендаций.

4.1 Публикация итогового отчета о наблюдении за выборами

Основу эффективной работы по итогам наблюдения за выборами составляют отчеты БДИПЧ. Итоговый отчет миссии по наблюдению издается приблизительно через два месяца после завершения избирательного процесса. Отчет направляется государству-участнику и публикуется на веб-сайте Бюро, а также рассылается национальным партнерам, СМИ, другим государствам-участникам, международным организациям и членам научного сообщества.

Отчет переводится на официальные языки государства-участника, в котором проводилось наблюдение.

Одной из основных частей отчета являются рекомендации, направленные на совершенствование правовой базы и практики проведения будущих выборов. Они предназначены для рассмотрения государственными властями и органами, ответственными за организацию выборов; политическими партиями, средствами массовой информации, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами. Составители рекомендаций отталкиваются от отмеченных в ходе наблюдения случаев невыполнения обязательств или от примеров практики, которые можно было бы улучшить. Некоторые рекомендации, вероятно, потребуют внесения изменений в первичное законодательство, в то время как другие могут быть направлены на изменение практики проведения выборов. Предполагается, что рекомендации должны быть конструктивными и конкретными и содержать четкие предложения о том, как можно осуществить изменения с учетом обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов. Цель предлагаемых рекомендаций состоит не в том, чтобы давать указания государствам-участникам, а в том, чтобы оказать им помощь советом и делом. Рекомендации не должны быть чрезмерно директивными, и они должны предусматривать возможность адаптации к конкретным обстоятельствам. В процессе составления рекомендаций их следует обсудить с местными коллегами в ходе работы миссии по наблюдению, с тем чтобы рекомендации миссии были максимально понятными и осуществимыми.

Рекомендации включаются в текст итогового отчета и прямо увязываются с выявленными недостатками; при этом приводятся ссылки на конкретные обязательства, обязанности и стандарты. Помимо этого, список всех рекомендаций приводится отдельно в конце отчета, и некоторое ограниченное их число (как правило, от четырех до десяти) выделяется в качестве приоритетных. В отчете могут упоминаться предыдущие рекомендации БДИПЧ, по которым не было принято никаких мер – в том числе, рекомендации из ранее изданных отчетов о наблюдении за выборами и обзоров законодательства. Такие рекомендации ложатся в основу любой последующей работы, и первоочередное внимание должно уделяться тем из них, которые обозначены в качестве приоритетных.

Список рекомендаций, предлагаемых БДИПЧ, не является ни окончательным, ни исчерпывающим. Возможно, государства-участники захотят пойти еще дальше в своих усилиях по совершенствованию избирательных процессов. В этой связи можно обратить внимание на рекомендации, составленные гражданскими группами наблюдателей и органами, ответственными за организацию выборов, а также другими международными организациями.

4.2 Презентация итогового отчета о наблюдении за выборами

Презентация итогового отчета представляет собой эффективный механизм для перехода от наблюдения к оказанию государствам-участникам помощи в дальнейшей работе с целью выполнения рекомендаций. Направляя итоговый отчет государству-участнику, БДИПЧ сообщает о своей готовности посетить данную страну с целью представить свой отчет на месте и обсудить содержащиеся в нем рекомендации. Такое предложение делается всем государствам-участникам, но посещение конкретной страны происходит только по приглашению национальных властей. Как правило, делегацию Бюро, представляющую итоговый отчет, возглавляет руководитель соответствующей миссии по наблюдению за выборами, один из членов руководства или директор БДИПЧ. В идеальной ситуации такой визит в страну осуществляется через 3-9 месяцев после окончания выборов.

В рамках визита проходит официальная презентация отчета для ряда ответственных лиц и проводится обсуждение содержащихся в нем выводов и рекомендаций. Возможно также проведение двусторонних встреч, парламентских брифингов, дискуссий за круглым столом, заседаний рабочих групп, а иногда и брифингов для прессы. Такие визиты позволяют поддерживать конструктивный диалог с властями, объяснять любые вопросы, которые не были поняты до конца, и обсуждать способы оказания государствам помощи со стороны БДИПЧ в их работе с целью выполнения рекомендаций. По завершении визита Бюро публикует информацию об основных вопросах, поднимавшихся в ходе встреч и дискуссий.

4.3 Работа по выполнению рекомендаций

Дальнейшая работа по итогам наблюдения за выборами включает в себя ряд шагов, предпринимаемых государствами-участниками, иногда при поддержке со стороны БДИПЧ и других международных субъектов. Цель этих шагов состоит в выполнении рекомендаций в области выборов, которые также могут охватывать вопросы, имеющие отношение к более широкому процессу демократического развития и защиты прав человека (в частности, прав на свободу объединений, мирных собраний и передвижения), а также к поддержке политических партий, судебной системы, СМИ и других сторон избирательного процесса. Работа на основе рекомендаций, которую могут проводить государства-участники и БДИПЧ, подробно рассматривается ниже (в главе 6).

В идеальном случае к дальнейшей работе по итогам наблюдения за выборами следует приступать как можно быстрее после завершения избирательного процесса. В рамках избирательного цикла период, непосредственно

следующий за окончанием выборов, как правило, лучше всего подходит для решения вопросов, связанных с большинством аспектов избирательного процесса (включая серьезное изменение правовой базы, системы регистрации избирателей, границ избирательных участков; органов, ответственных за организацию выборов; правил финансирования избирательных кампаний и механизмов разрешения споров, связанных с выборами). Осуществление деятельности по итогам наблюдения должно быть тщательно спланировано. Внешение изменений в основополагающие компоненты избирательного процесса незадолго до выборов может вызвать разногласия и оставить слишком мало времени на основательное обсуждение этих изменений и их практическую реализацию. Это прежде всего касается реформирования законодательства, и следует отметить, что хорошая практика, рекомендуемая Венецианской комиссией, содержит запрет на внесение изменений в основополагающие компоненты избирательного законодательства менее чем за год до выборов.

В послевыборный период могут быть осуществлены несколько различных, взаимодополняющих шагов по итогам наблюдения за выборами. Например, можно провести встречу за круглым столом для обсуждения обязательств ОБСЕ, касающихся конкретного аспекта выборов, а это, в свою очередь, может послужить началом к подготовке официального обзора предполагаемых поправок в закон о выборах. БДИПЧ также может использовать эту возможность для проведения обзорного визита в страну в межвыборный период, с тем чтобы оценить ход работы по выполнению рекомендаций, а также, возможно, способствовать принятию решения о проведении дальнейших реформ. В любом случае деятельность Бюро по итогам наблюдения за выборами должна быть завершена до направления в данную страну следующей миссии по оценке потребностей.

4.4 Миссии по оценке потребностей

Работа миссии по оценке потребностей (МОП), направляемой в страну в предвыборный период, не относится непосредственно к работе с рекомендациями. Тем не менее, такие миссии позволяют оценить степень выполнения ранее предложенных рекомендаций на более позднем этапе избирательного цикла. Как правило, БДИПЧ направляет МОП в государство-участник за 4-6 месяцев до дня выборов. Миссия оценивает предвыборную обстановку и составляет рекомендации относительно целесообразности наблюдения за выборами, а также формата наблюдения, который наиболее соответствует выявленным потребностям. При этом МОП опирается на ряд критериев, в число которых входит степень выполнения рекомендаций, предложенных предыдущими миссиями по наблюдению за выборами. Все отчеты МОП публикуются на веб-сайте БДИПЧ.

Оценивая степень выполнения рекомендаций, миссия по оценке потребностей должна указать, какие из рекомендаций были выполнены, а какие остались неучтенными. Необходимо определить, насколько своевременным, полным и инклюзивным был процесс работы с рекомендациями. На основе, в том числе, и этой оценки МОП делает вывод о целесообразности направления в страну миссии по наблюдению за выборами. Невыполнение ранее предложенных рекомендаций может означать, что направление миссии БДИПЧ в данную страну будет лишено смысла, так как ее рекомендации, скорее всего, будут повторением предыдущих.

Если МОП рекомендует не направлять миссию по наблюдению за выборами, она, тем не менее, может указать на вопросы или рекомендации, требующие внимания. Это, в свою очередь, может послужить основой для возможной деятельности БДИПЧ по дальнейшему использованию рекомендаций, направленной на оказание помощи данному государству-участнику.



5. Хорошая практика в области выполнения рекомендаций, связанных с выборами

БДИПЧ имеет многолетний опыт взаимодействия с государствами по вопросам дальнейшей работы на основе рекомендаций, касающихся выборов. В результате этой деятельности сформировалась хорошая практика, позволяющая повысить вероятность эффективного выполнения рекомендаций и осуществления более широкой избирательной реформы. Ниже приводятся примеры соответствующей хорошей практики.

- 1. Политическая воля и устойчивая деятельность.** Главную ответственность за выполнение рекомендаций несут государственные органы – как исполнительные, так и законодательные. В связи с этим решающее значение для эффективной работы на основе рекомендаций имеет подлинная политическая воля правящей партии (или партий). Власть может продемонстрировать эту политическую волю, например, начав диалог на национальном уровне по вопросам реформы и принятия конкретных планов

действий. БДИПЧ может оказать государствам-участникам помощь в планировании и осуществлении дальнейшей работы по итогам наблюдения за выборами, однако для обеспечения решающего вклада государства-участника крайне важно, чтобы инициатива исходила от национальных субъектов. Бюро признает, что окончательную ответственность за организацию выборов несут государства-участники; в этой связи деятельность БДИПЧ по итогам наблюдения направлена на поддержку устойчивого потенциала в области проведения выборов.

- 2. Заблаговременное проведение реформы.** Очень большое значение для избирательного процесса имеет стабильность законодательства. Выполнение рекомендаций заранее, до проведения очередных выборов, позволяет выделить достаточно времени на проведение консультаций, составление и принятие законопроектов, тестирование и разработку практических подходов, реализацию программ просвещения избирателей и обучение сотрудников избирательных участков, потенциальных кандидатов и других заинтересованных лиц. Также, чем дальше дата очередных выборов, тем меньше риск того, что в ходе дискуссий разгорятся политические страсти, – а это значит, что можно более основательно рассмотреть различные взгляды. Для формирования политической воли и достижения политического компромисса необходимо время, а ограниченные сроки не всегда способствуют проведению сложных политических переговоров. Если шаги по выполнению рекомендаций предпринимаются в последний момент, они могут быть восприняты как непродуманные и продиктованные сиюминутными политическими интересами. Планирование и реализация изменений в избирательной системе – длительный процесс, который чаще всего требует участия множества различных субъектов. Таким образом, особое значение имеет изучение рекомендаций и проведение реформ в самые короткие сроки после завершения выборов.
- 3. Проведение консультаций и обеспечение – принцип инклюзивности.** Большую роль в поощрении широкого участия в процессе реформ и поддержки итогов этого процесса играет консенсус по вопросу о том, как выполнять предложенные рекомендации. Реформирование правовой базы – это, по сути своей, изменение правил игры, и оно не должно быть исключительно в компетенции тех, кто победил на последних выборах. Эффективный процесс реформ подразумевает конструктивное участие, консультации и инклюзивность, и речь в этом случае идет не только об основных оппозиционных партиях, но и о более мелких политических группах, а также об органах, ответственных за организацию выборов (ООВ); национальных экспертах, гражданском обществе и других заинтересованных сторонах – в том числе о тех, кто рискует оказаться вне этого процесса (см. главу 9). К примерам хорошей практики относится

учреждение многопартийных парламентских комитетов, создание рабочих групп по инициативе ООВ и организаций гражданского общества, а также проведение регулярных общественных консультаций и информационно-просветительских программ.

- 4. Согласование общих принципов и обязанностей.** Выполнение рекомендаций, касающихся выборов, может вызывать политические разногласия. Согласование общих установок может помочь сосредоточить усилия в нужной области, упростить определение направления для движения вперед, а также прийти к согласию относительно этого направления. Распределяя конкретные обязанности между различными учреждениями, можно повысить вероятность того, что рекомендации будут выполнены. Согласование сроков предпринимаемых шагов также увеличивает динамику движения и повышает подотчетность действий. Создание механизмов периодической оценки поддерживает динамику процесса и позволяет, при необходимости, корректировать осуществляемые шаги. Оценка дает возможность проверить, согласуются ли предлагаемые реформы с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, международными обязательствами и другими стандартами в области демократических выборов. Публикация общедоступных отчетов о ходе избирательной реформы позволяет повысить подотчетность и прозрачность этого процесса, а также укрепить доверие к нему со стороны общества и политических кругов.
- 5. Координация и согласованность действий.** 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. Координировать действия можно путем реализации совместных инициатив, проведения регулярных координационных совещаний и использования общих механизмов обзора. В частности, можно составлять промежуточные обзоры для совместной оценки хода выполнения рекомендаций, предложения возможных дальнейших шагов и консультирования по соответствующим вопросам.



6. Примеры работы по использованию рекомендаций

Работу по выполнению в государстве-участнике рекомендаций, касающихся выборов, могут проводить как государственные органы, так и негосударственные субъекты. Поддерживая их усилия, БДИПЧ и другие международные организации могут осуществлять целенаправленную деятельность в этой сфере.

В настоящей главе приводятся примеры шагов на основе рекомендаций, которые могут быть предприняты как национальными субъектами, так и БДИПЧ. Эти примеры носят ориентировочный характер, и соответствующая деятельность должна быть адаптирована к конкретным условиям государства-участника и конкретным задачам соответствующего процесса работы по выполнению рекомендаций. Хотя некоторые шаги могут предприниматься независимо, объединенные усилия часто оказываются наиболее эффективными и обеспечивают успех ведущейся работы. В любом случае, чрезвычайно важным условием для проведения координированной и устойчивой реформы является тесное сотрудничество между БДИПЧ и национальными субъектами.

6.1 Выполнение рекомендаций государством-участником

Вид деятельности	Возможное ведущее учреждение	Описание
Обзоры законодательства	Парламент Парламентские комитеты и комиссии	<p>Законодательные органы, в том числе парламентские комитеты и комиссии, могут проводить анализ избирательной практики и готовить рекомендации в целях совершенствования процесса проведения будущих выборов. Они также могут рассматривать рекомендации в области выборов, предложенные БДИПЧ, другими международными структурами и организациями гражданского общества. В ряде стран парламентские комитеты становятся инициаторами процесса общественных консультаций, цель которого состоит в том, чтобы узнать мнения широкого круга заинтересованных групп о возможной реформе. Этот процесс может проходить в форме совещаний, семинаров, а также программ, осуществляемых в СМИ и в Интернете.</p> <p>По завершении процесса общественных консультаций законодательные органы и парламентские комитеты могут разработать и принять законодательство, в котором будут учтены рекомендации, предложенные БДИПЧ в целях совершенствования правовой базы и практики проведения будущих выборов.</p> <p>Помимо этого, парламенты могут способствовать проведению реформы, осуществляя надзор за работой органов, ответственных за организацию выборов (ООВ).</p>

Вид деятельности	Возможное ведущее учреждение	Описание
<p>Анализ избирательной практики и составление стратегических планов</p>	<p>Органы, ответственные за организацию выборов (ООВ)</p> <p>Рабочие группы</p> <p>Специально созданные группы</p>	<p>ООВ могут проводить анализ избирательной практики и разрабатывать стратегический план реформ. Они могут вносить улучшения в пределах своей компетенции и готовить рекомендации, касающиеся внесения изменений в законодательство; эти рекомендации могут быть рассмотрены парламентом. В некоторых странах ООВ имеют право законодательной инициативы и могут сами предлагать законопроекты.</p> <p>Проводя работу по анализу избирательной практики и составлению стратегических планов, ООВ могут оценивать и комментировать степень выполнения рекомендаций в области выборов, подготовленных БДИПЧ, другими международными институтами и ОГО. Процессы, проходящие под руководством ООВ, часто носят инклюзивный характер и подразумевают консультации с другими государственными учреждениями, политическими партиями, организациями гражданского общества, БДИПЧ и другими международными организациями.</p> <p>С аналогичными инициативами могут выступать специально созданные группы или рабочие группы, деятельность которых может быть сосредоточена на каком-либо конкретном аспекте. Иногда в такие специально созданные группы или рабочие группы могут входить представители и эксперты от международных организаций.</p>

Вид деятельности	Возможное ведущее учреждение	Описание
<p>Составление обзоров, активная публичная поддержка и мониторинг со стороны ОГО</p>	<p>Гражданские группы наблюдателей</p> <p>Политические фонды, исследовательские центры</p> <p>Другие ОГО</p>	<p>ОГО могут организовывать дискуссии за круглым столом и другие мероприятия для составления своих собственных рекомендаций и мониторинга выполнения рекомендаций, касающихся выборов. Эта работа может стать основой для активных публичных действий с целью повлиять на готовность властей и других заинтересованных сторон выполнять рекомендации. В государствах-участниках, власти которых не проявляют политической воли, необходимой для проведения реформ, публичная поддержка со стороны ОГО может быть полезной в продвижении деятельности по выполнению рекомендаций, особенно если ОГО создают общие платформы действий по основным приоритетным вопросам реформы (например, регистрация избирателей или расширение участия женщин).</p> <p>На протяжении всего послевыборного периода ОГО могут издавать отчеты и выпускать пресс-релизы с оценкой проведения утвержденных реформ, подчеркивая вопросы, требующие дополнительного внимания.</p>
<p>Добровольное предоставление докладов Постоянному совету и Комитету по человеческому измерению ОБСЕ</p>	<p>Органы исполнительной власти</p> <p>Парламент</p>	<p>В соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, государства-участники все чаще предоставляют в Постоянный совет и Комитет по человеческому измерению подготовленные по собственной инициативе доклады о выполнении рекомендаций БДИПЧ, связанных с выборами.</p> <p>БДИПЧ может участвовать, по мере возможности, в заседаниях, посвященных таким докладам, с тем чтобы предоставить дополнительную информацию и способствовать углубленному обсуждению вопросов, используя свой технический экспертный опыт.</p>
<p>Предоставление докладов в договорные органы ООН, а также в рамках УПО и других механизмов</p>	<p>Органы исполнительной власти</p>	<p>Государства-участники также могут использовать возможность сообщать о своей работе по выполнению рекомендаций, касающихся выборов, в рамках периодических докладов, предоставляемых в договорные органы ООН, а также в рамках УПО и региональных соглашений, к которым эти государства присоединились. Тем самым можно привлечь внимание к своим шагам, предпринятым в целях выполнения рекомендаций БДИПЧ, – особенно если они совпадают с рекомендациями других международных организаций.</p>

6.2 Работа БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами

Вид деятельности	Описание
Составление обзоров законодательства	<p>БДИПЧ регулярно оказывает помощь государствам-участникам, составляя по их просьбе обзоры законопроектов и окончательных текстов законов, в которых анализируется их соответствие обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и другим международным обязательствам и стандартам. Бюро изучает законодательство, касающееся выборов, и другие законы, затрагивающие те права человека, которые неразрывно связаны с созданием необходимых условий для проведения подлинных выборов – например, право на свободу собраний, объединений и выражения мнения. Также рассматривается законодательство, регулирующее деятельность и финансирование политических партий.</p> <p>Обзоры законодательства ценны тем, что в них представлено объединенное мнение экспертов, рассмотревших вопрос о том, насколько конкретные законы соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам. Особенно полезными являются обзоры законопроектов, так как они позволяют учесть дополнительные, непредвзятые мнения внешних экспертов до того, как предлагаемый законопроект будет передан в парламент.</p> <p>Обзоры законодательства в сфере выборов, как правило, составляются совместно с Венецианской комиссией в форме «совместных заключений». БДИПЧ имеет статус наблюдателя на пленарных заседаниях Комиссии и совещаниях подчиненного ей Совета по демократическим выборам. Обычно с запросом о составлении обзора законодательства обращаются сами государства-участники; иногда запросы поступают через ОБСЕ или институты Совета Европы. Бюро не принимает к рассмотрению запросы от физических лиц или неправительственных организаций. Все совместные заключения публикуются на веб-сайте БДИПЧ.</p> <p>После издания обзора законодательства Бюро готово посетить соответствующее государство для презентации документа и обсуждения рекомендованных изменений с заинтересованными сторонами.</p>

Вид деятельности	Описание
<p>Экспертные правовые консультации по вопросам подготовки законопроектов</p>	<p>БДИПЧ может предоставить государствам-участникам экспертные консультации по правовым вопросам в рамках процесса составления избирательного законодательства. Бюро может консультировать, в том числе, парламентские комитеты и рабочие группы, занимающиеся анализом законом и подготовкой поправок в законодательство. БДИПЧ предоставляет консультации по вопросу о том, насколько в предлагаемых поправках учтены предыдущие рекомендации Бюро, а также обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, и другие международные обязательства и стандарты.</p> <p>БДИПЧ готовит для парламентских комитетов и рабочих групп неофициальные письменные комментарии, участвует в их заседаниях и проводит специальные визиты в страну для более подробного обсуждения предложений. Иногда эта работа осуществляется в сотрудничестве с Венецианской комиссией.</p> <p>В рамках более широкого подхода БДИПЧ может проводить анализ всей совокупности законотворческих процедур государства-участника, для того чтобы убедиться, что они гарантируют эффективность, прозрачность и инклюзивность законодательного процесса.</p>
<p>Подробная оценка конкретных аспектов выборов</p>	<p>Бюро может направить в страну группу экспертов для проведения подробной оценки конкретных аспектов выборов. Формат работы такой группы может варьироваться от коротких визитов (3-5 дней), участие в которых принимают только сотрудники БДИПЧ, до расширенных визитов продолжительностью 10-14 дней с участием внешних специалистов-консультантов.</p> <p>Бюро осуществляет такие визиты в государства-участники с целью проведения углубленной оценки предложений по внедрению новых технологий голосования и разработке систем управления выборами и регистрации избирателей. Результаты оценки могут направляться непосредственно государству-участнику, излагаться в ходе встреч за круглым столом и других мероприятий или публиковаться на веб-сайте БДИПЧ.</p> <p>Помимо этого, БДИПЧ может рассматривать более широкий круг вопросов в сфере демократии и прав человека, вытекающих из выводов и рекомендаций миссий по наблюдению за выборами – в том числе, вопросы верховенства права, государственного управления, регистрации населения, финансирования политической деятельности, свободы выражения мнения, объединений и собраний; роли политических партий и участия в политической жизни женщин, рома и синти и других меньшинств, а также лиц с ограниченными возможностями.</p>

Вид деятельности	Описание
<p>Технические консультации по вопросам выполнения рекомендаций и внедрения хорошей практики в области выборов</p>	<p>БДИПЧ может предоставлять технические консультации по вопросам выполнения рекомендаций, касающихся выборов, и внедрения хорошей практики в отношении определенных аспектов выборов. Консультации могут проходить в форме встреч за круглым столом, семинаров или совещаний.</p> <p>Среди примеров можно назвать мероприятия, посвященные хорошей практике в области проведения законодательной реформы, моделям определения границ избирательных участков, процедурам регистрации кандидатов, различным системам организации выборов, роли политических партий в выполнении рекомендаций, касающихся выборов; мерам по совершенствованию систем регистрации избирателей; хорошей практике в области использования новых технологий голосования; укреплению механизмов надзора за финансированием избирательных кампаний; созданию эффективных систем разрешения споров, связанных с выборами, и расширению участия в выборах женщин и представителей народности рома.</p> <p>Такие мероприятия часто организуют миссии ОБСЕ на местах, другие международные организации или органы власти государства-участника. БДИПЧ также может проводить тематические мероприятия для представителей государственных органов и организаций гражданского общества из ряда государств-участников ОБСЕ. Бюро неизменно поддерживает участие в данных мероприятиях оппозиционных и непарламентских партий, гражданского общества и групп населения, недостаточно представленных в политике.</p> <p>БДИПЧ ведет базу данных, в которой содержится информация о квалифицированных специалистах, способных предоставлять технические консультации по конкретным вопросам, касающимся выборов.</p>

Вид деятельности	Описание
Поддержка деятельности гражданских групп наблюдателей	<p>На протяжении многих лет Бюро оказывает поддержку деятельности гражданских групп наблюдателей. Эта поддержка включает в себя обучение и содействие в развитии потенциала данных групп в таких вопросах, как методика наблюдения за выборами, навыки составления отчетов, оценка выполнения рекомендаций, налаживание диалога с политическими партиями по вопросам избирательной реформы и активная публичная поддержка этой реформы.</p> <p>БДИПЧ может способствовать повышению роли гражданских групп наблюдателей, выступая за проведение избирательной реформы, основанной на принципе инклюзивности, и привлекая внимание к рекомендациям этих групп наблюдателей, когда это необходимо.</p> <p>Помимо этого, Бюро опубликовало руководство по поддержке деятельности гражданских групп наблюдателей, а также проводит бесплатное онлайн-обучение наблюдателей за выборами. Оно может организовать семинары по вопросам, которые могут быть особенно важны для общественных наблюдателей.</p>
Визиты для анализа ситуации в межвыборный период	<p>Если государство-участник выражает политическую готовность, БДИПЧ может еще раз посетить страну для проведения оценки в межвыборный период, с тем чтобы снова предложить рекомендации и оценить текущую ситуацию с их выполнением. Такой визит может помочь напомнить государству-участнику о существующих обязательствах в отношении работы с рекомендациями Бюро, а также способствовать принятию мер по выполнению рекомендаций.</p>
Помощь и координация	<p>БДИПЧ может оказать помощь в создании благоприятных условий для проведения избирательной реформы. Это делается путем поддержки и координации усилий по итогам наблюдения, осуществляемых как национальными субъектами, так и с участием других международных организаций. На основе выводов и рекомендаций миссии по наблюдению за выборами может быть составлена дорожная карта будущей избирательной реформы, а многолетний опыт работы Бюро в этой области дает примеры сравнимой практики из других государств, на основе которых можно разработать концепцию и рамки дальнейшей деятельности по итогам наблюдения.</p> <p>В дополнение к этому БДИПЧ может оказать содействие усилиям по выполнению предложенных рекомендаций, способствуя политическому диалогу и помогая согласовать приоритеты реформы с различными национальными партнерами и международными организациями.</p>

Пример 1. Обзоры законодательства

В последние годы ряд государств-участников ОБСЕ использовали обзоры законодательства в целях совершенствования своих избирательных процессов и приведения их в большее соответствие с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ. В одном из случаев парламент создал специальную комиссию, которой было непосредственно поручено учесть рекомендации БДИПЧ при пересмотре избирательного кодекса. В состав комиссии наряду с представителями всех парламентских партий вошли представители органов, ответственных за организацию выборов, и организаций гражданского общества. На своем первом заседании комиссия утвердила план работы, в котором были указаны основные вопросы, подлежащие рассмотрению, а также четкие сроки их решения.

Комиссия обратилась к БДИПЧ за экспертной помощью, и перед каждым ее заседанием Бюро готовило и направляло на рассмотрение рабочей группы рекомендации, составленные на основе предыдущих отчетов и сопоставимого опыта. Эксперты БДИПЧ также участвовали в заседаниях комиссии, предлагая свои комментарии относительно соответствия подготовленных положений обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. На заседаниях комиссии, которые являлись открытыми, был рассмотрен широкий спектр мнений, и в итоге члены комиссии договорились о пакете реформ, учитывающем большинство рекомендаций Бюро. После завершения процесса дополнительных консультаций с общественностью предложенные поправки в законодательство были приняты парламентом; это произошло приблизительно за полтора года до проведения следующих выборов. Ряд членов комиссии положительно отзывался о широком процессе консультаций, который, хотя и потребовал немалого времени, тем не менее зарекомендовал себя в качестве эффективного способа привлечь общественность к участию в процессе осуществления реформ и обеспечить широкую поддержку итогов этого процесса.

Пример 2. Анализ избирательной практики и стратегическое планирование

Широко признано, что постоянное совершенствование всех избирательных процессов может обеспечить их неизменную эффективность и устойчивость к возникающим проблемам. Во многих странах в рамках такого совершенствования предпринимаются усилия по модернизации систем регистрации избирателей, призванные гарантировать их точность и эффективность, – особенно в эпоху все возрастающей мобильности населения. Например, недавно в одном из государств-участников центральная избирательная комиссия по завершении выборов провела анализ избирательной практики, в результате которого было установлено, что одним из основных приоритетов в деле обеспечения точности списков избирателей должно стать создание единого автоматизированного реестра избирателей. Консультируясь с другими компетентными государственными учреждениями, комиссия разработала начальную стратегию внедрения реестра и обратилась к БДИПЧ за экспертной поддержкой, с тем чтобы убедиться, что ее предложение соответствует обязательствам ОБСЕ и предыдущим рекомендациям Бюро.

На основании этого запроса БДИПЧ направило в данную страну группу экспертов, которая в течение нескольких дней обсудила предложенные изменения с представителями властей и гражданского общества. По итогам визита был составлен отчет, содержащий подробную оценку ситуации, а также

рекомендации относительно дальнейших улучшений. Отчет был направлен государственным органам, опубликован на веб-сайте БДИПЧ и представлен в ходе открытой встречи за круглым столом, организованной совместно с центральной избирательной комиссией. На этой встрече были подробно рассмотрены вопросы и проблемы, беспокоящие различные заинтересованные стороны, – например, необходимость обеспечить достаточную информационно-просветительскую работу с маргинализированными группами населения (такими, как женщины, проживающие в сельских районах, и общины рома). Одним из итогов встречи стало получение коалицией гражданского общества поддержки от международных субъектов. Совместно с центральной избирательной комиссией коалиция провела широкую кампанию по регистрации избирателей. Благодаря этому удалось не только обеспечить высокий уровень инклюзивности, но и укрепить доверие к процессу проведения реформы.

Пример 3. Активные публичные действия гражданского общества

Организации гражданского общества могут играть конструктивную роль в оценке выполнения рекомендаций, связанных с выборами. Они могут способствовать выявлению достижений и недостатков, тем самым поддерживая ход избирательной реформы. В процессе такой реформы, проводившейся недавно в одном из государств-участников, крупная коалиция групп общественных наблюдателей запустила проект по мониторингу выполнения рекомендаций. На начальной стадии этого проекта были опубликованы четкие и объективные критерии оценки выполнения рекомендаций, предложенных самой коалицией, и рекомендаций других национальных и международных организаций.

Во время проведения реформ коалиция гражданского общества раз в два месяца выпускала бюллетень, в котором отмечались как положительные изменения, так и вопросы, требующие дальнейшего внимания, а также предлагались различные варианты действий на рассмотрение парламенту. Коалиция быстро заслужила доверие широкого круга заинтересованных сторон, а на ее бюллетени часто ссылались представители политических партий и международного сообщества. Помимо публикации регулярных отчетов коалиция проводила встречи за круглым столом, а ее представители регулярно давали интервью в средствах массовой информации. Усилия гражданского общества получили широкое признание как средство повышения информированности населения относительно процесса проведения реформы, а также средство поощрения подотчетности и активного участия широкого круга политических субъектов. Помимо этого, они способствовали формированию высокой степени доверия между властями и гражданским обществом в вопросе о целях и результатах реформ.

Пример 4. Предоставление докладов в Комитет ОБСЕ по человеческому измерению

Государства-участники все чаще предоставляют в Комитет ОБСЕ по человеческому измерению свои добровольные доклады о выполнении рекомендаций, связанных с выборами. Например, одно из государств недавно сообщило о начале проведения комплексной реформы, основанной на отчетах и рекомендациях центральной избирательной комиссии страны и миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, а также на ряде отчетов гражданских групп наблюдателей и на соответствующих рекомендациях, предложенных договорными органами

ООН. Данное государство составило подробный обзор рекомендаций и указало, какие изменения были внесены в законодательство и избирательную практику, а также сообщило информацию об обстоятельствах, обусловивших тот факт, что некоторые рекомендации еще не были выполнены. Помимо этого, с особой тщательностью был описан процесс реформ, в рамках которого были приняты меры по налаживанию взаимодействия с непарламентскими партиями, гражданским обществом, национальными экспертами и другими заинтересованными сторонами, в том числе с группами, рискующими оказаться вне от процесса реформ (такими, как национальные меньшинства и лица с ограниченными возможностями). Особо подчеркивалось значение оценок и рекомендаций БДИПЧ как основной отправной точки для проведения реформы.

После презентации этого доклада ряд государств поднял вопросы, касающиеся процесса проведения реформ: заявив о своей поддержке положительных изменений, они одновременно указали на рекомендации, оставленные без внимания, и, исходя из собственного опыта, предложили возможные способы их выполнения. Тем самым был создан эффективный механизм совместного коллегиального разбора ситуации и важный канал обмена хорошей практикой.



7. Партнерство и координация действий в процессе работы по использованию рекомендаций

Выполнение рекомендаций, касающихся выборов, может быть сложным и тонким с политической точки зрения процессом, в котором могут участвовать самые разные стороны. основополагающим компонентом всей деятельности БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами является партнерство с соответствующими национальными субъектами. Поддержать или дополнить эту деятельность Бюро могут и другие партнеры и механизмы, к которым относятся, в частности, другие институты ОБСЕ, другие международные организации, а также сообщество доноров.

В связи с этим большое значение имеет координация усилий этих субъектов, позволяющая обеспечить максимальную эффективность и сократить риск дублирования или возникновения пробелов в предоставлении поддержки, а также избежать появления противоречащих друг другу рекомендаций. Лучше всего координировать усилия удастся в рамках комплексной стратегии

работы по итогам наблюдения за выборами, согласованной с властями государства-участника. БДИПЧ располагает всеми возможностями для того, чтобы играть центральную роль в деле координации усилий, методического руководства и консультирования по вопросу о том, как наилучшим образом направить деятельность всех участвующих сторон на эффективное выполнение рекомендаций, касающихся выборов.

7.1 Координация действий с национальными партнерами

Для обеспечения комплексной, эффективной и устойчивой работы на основе рекомендаций крайне важна координация действий с национальными партнерами. В идеальной ситуации власти поручают какому-либо ведущему учреждению координацию действий различных институтов, оказание поддержки выполнению рекомендаций и содействие обмену информацией и диалогу между заинтересованными сторонами. Этим учреждением может быть парламентский комитет, специально созданная группа, рабочая группа из представителей ряда сторон избирательного процесса или ООВ. Скорее всего, такое учреждение будет основным контактным пунктом для взаимодействия с БДИПЧ в рамках любой деятельности на основе рекомендаций, касающихся выборов.

Независимо от того, какое учреждение будет выполнять эту функцию, весьма вероятно, что важную роль в дальнейшей работе будут играть некоторые из национальных партнеров. К ним относятся ООВ, другие органы государственной власти, политические партии и гражданские группы наблюдателей.

Органы, ответственные за организацию выборов (ООВ). В качестве основных органов, ответственных за применение избирательного законодательства, ООВ обладают уникальным пониманием сильных и слабых сторон существующих избирательных процедур. Они часто проводят оценку выборов после их завершения и разрабатывают стратегические планы для будущих выборов. В некоторых странах ООВ также могут быть наделены полномочиями по предоставлению законопроектов непосредственно на рассмотрение парламента. Накопленные этими органами знания, основанные на конкретном опыте, – один из основных ресурсов для работы по итогам наблюдения за выборами. Благодаря участию ООВ в процессе реформ обеспечивается применимость предлагаемых изменений на практике и формируется решающий вклад государства-участника в процесс в целом.

Другие органы государственной власти. Аналогичную роль могут играть другие органы государственной власти и государственные учреждения, в том числе государственные вещательные организации; органы, регулирующие

деятельность СМИ; судебные органы, антикоррупционные институты, правоохранительные органы и учреждения, управляющие базами данных населения и документами, удостоверяющими личность. Их опыт, связанный с конкретными аспектами выборов, может быть очень полезен в процессе работы на основе рекомендаций. Помимо этого, такие органы могут осуществлять более широкие реформы, оказывающие влияние на избирательную реформу.

Политические партии. Все политические партии, независимо от того, представлены они в парламенте или нет, могут играть активную роль в воспитании информированного и граждански активного электората. Они также могут заниматься продвижением и обсуждением законодательной повестки дня и определением ее приоритетов. Крайне важно привлекать политические партии к участию в работе на основе рекомендаций в области выборов, особенно если они поддерживают законодательные инициативы, направленные на выполнение рекомендаций, или участвуют в работе парламентских комитетов, занимающихся вопросами избирательной реформы.

Гражданские группы наблюдателей за выборами. Важную роль в продвижении и мониторинге дальнейшей работы на основе рекомендаций могут играть гражданские группы наблюдателей и другие ОГО – например, политические фонды и исследовательские центры. Они могут проводить сравнительные исследования, публичные консультации, программы общественной поддержки, а также вносить предложения, касающиеся избирательной реформы. Помимо этого, они могут осуществлять регулярную оценку инклюзивности и прозрачности процесса дальнейшей работы по итогам наблюдения за выборами, а также хода выполнения рекомендаций. На основе этой оценки можно определить направления, где все еще требуются улучшения. Помимо этого, гражданские наблюдатели и ОГО могут играть важную роль в повышении информированности общества об изменениях, а также в мониторинге реализации этих изменений. По этим причинам привлечение гражданского общества должно быть одним из основных компонентов любой работы на основе рекомендаций.

В рамках любого процесса использования рекомендаций БДИПЧ налаживает и поддерживает тесные контакты со всеми национальными партнерами, нередко при помощи визитов в соответствующие страны. Это способствует повышению инклюзивности всего процесса, а также информированности общества относительно изменений в национальной избирательной системе. Помимо этого, такое взаимодействие позволяет Бюро отслеживать инициативы и предоставлять всесторонние консультации органам, участвующим в работе с рекомендациями.

7.2 Координация внутри ОБСЕ

Усилия БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами могут быть дополнены деятельностью различных механизмов и институтов ОБСЕ, которые могут продвигать и поддерживать выполнение рекомендаций.

Действующий председатель (ДП). Действующий председатель, функции которого в течение одного календарного года выполняет, в лице своего министра иностранных дел, государство-участник ОБСЕ, назначенное решением Совета министров, может поднимать вопросы, касающиеся выполнения рекомендаций, на совещаниях с участием делегаций государств-участников в Вене, а также в ходе визитов в государства-участники. ДП может проводить обсуждения со сторонами избирательного процесса, в том числе с ООВ, политическими партиями, ОГО и представителями СМИ, и выступать с публичными заявлениями в поддержку выполнения рекомендаций БДИПЧ.

Постоянный совет (ПС). Постоянный совет ОБСЕ, в котором представлены все государства-участники, проводит еженедельные заседания в Вене, на которых обсуждается положение в регионе ОБСЕ и принимаются соответствующие решения. В ходе этих заседаний могут обсуждаться вопросы, связанные с проведением выборов, – в частности, это происходит после публикации заявлений о предварительных выводах и итоговых отчетов о наблюдении за выборами, а также в целях обсуждения усилий по выполнению рекомендаций, предпринимаемых государствами-участникам. В своих решениях, принятых ранее (см. главу 3), Совет министров ОБСЕ призывает государства-участники и БДИПЧ сообщать о выполнении рекомендаций, связанных с выборами, на заседаниях ПС.

Комитет по человеческому измерению (КЧИ). Комитет по человеческому измерению, в состав которого входят представители государств-участников, рассматривает вопросы человеческого измерения, в том числе вопросы выполнения обязательств. Он выступает в качестве площадки для обмена информацией между институтами, миссиями на местах и государствами-участниками ОБСЕ. Государства-участники часто предоставляют добровольные доклады о выполнении обязательств, связанных с выборами, и о дальнейшей работе с рекомендациями БДИПЧ в области выборов. Тем самым для государств-участников создан «мягкий» механизм коллегиальной оценки.

Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению (СРВЧИ). На крупнейшее в Европе ежегодное совещание по вопросам прав человека, которое БДИПЧ проводит в Варшаве, собираются государственные должностные лица, международные эксперты и представители гражданского общества. Их цель состоит в том, чтобы проанализировать

ход выполнения государствами обязательств в области человеческого измерения. На СРВЧИ может рассматриваться и выполнение рекомендаций, касающихся выборов, а также меры по приведению правовой базы и практики проведения выборов в соответствие с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими международными обязательствами.

Семинары по человеческому измерению (СЧИ). Семинары по человеческому измерению являются площадкой для обмена мнениями по вопросам человеческого измерения между государствами-участниками, исполнительными структурами ОБСЕ, международными организациями, ОГО и другими заинтересованными сторонами. СЧИ неоднократно служили форумом для обсуждения вопросов, касающихся выполнения рекомендаций БДИПЧ в области выборов.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ). В центре внимания ВКНМ находятся потенциально напряженные ситуации с участием национальных меньшинств, которые способны перерасти в конфликты. Верховный комиссар стремится выявить как краткосрочные факторы, способствующие возникновению межэтнического напряжения или конфликтов, так и долгосрочные структурные проблемы и принять меры к их устранению. Если какое-либо государство-участник не выполняет свои обязанности или обязательства, касающиеся национальных меньшинств, ВКНМ предлагает помощь в виде анализа ситуации и предложения рекомендаций. Он также предоставляет структурную помощь в рамках небольших проектов сотрудничества, направленных на достижение устойчивого эффекта на основе решающего участия на местном уровне. И в том, и в другом случае эта деятельность может охватывать выполнение рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов.

Помимо этого, ВКНМ часто направляет экспертов по вопросам национальных меньшинств для работы в составе миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами. Вклад этих экспертов в работу по составлению отчетов миссий может способствовать осуществлению конкретных мер, ориентированных на национальные меньшинства, в рамках дальнейших шагов по итогам наблюдения за выборами

Представитель по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ). Представитель наблюдает за развитием ситуации со средствами массовой информации и помогает государствам-участникам в выполнении обязательств, касающихся свободы выражения мнения и свободы СМИ. Эта деятельность включает усилия по обеспечению безопасности журналистов; содействие плюрализму средств массовой информации; поддержку отмены уголовной ответственности за диффамацию; борьбу с высказываниями, разжигающими ненависть, при одновременном соблюдении права на свободу

выражения мнения; составление экспертных заключений о нормах и законах, регулирующих деятельность СМИ, а также поддержку свободы Интернета. Помимо этого, ПССМИ проводит региональные конференции по вопросам средств массовой информации, в ходе которых журналисты, представители гражданского общества, ученые и государственные должностные лица обсуждают вопросы свободы СМИ. Работа по всем этим направлениям может включать вопросы, касающиеся выполнения рекомендаций БДИПЧ в области выборов.

Миссии на местах. Миссии размещаются по приглашению принимающей страны, а их мандаты утверждаются государствами-участниками на основе консенсуса. Работа миссий ОБСЕ на местах, в рамках предоставленных им мандатов, позволяет Организации разрешать кризисные ситуации в случае их возникновения и играть важную роль в постконфликтный период, помогая восстановить доверие между затронутыми общинами. В более широком смысле миссии могут укреплять потенциал принимающей страны путем реализации конкретных проектов, отвечающих потребностям данного государства-участника. К этим проектам могут относиться инициативы по поддержке деятельности ООВ и правоохранительных органов, а также по содействию соблюдению прав национальных меньшинств, расширению участия женщин и поддержке образовательных программ, законодательной реформы, принципа верховенства права и свободы СМИ.

В тех государствах, в которых работают миссии ОБСЕ на местах, имеется возможность объединить экспертный опыт БДИПЧ в сфере выборов с мандатом, деятельностью и опытом такой миссии, с тем чтобы обеспечить оказание долгосрочной помощи в деле выполнения рекомендаций. Ряд миссий совместно БДИПЧ разработал проекты по поддержке избирательной реформы, и Бюро часто предоставляет прямую экспертную помощь по техническим вопросам в рамках таких проектов. Миссии на местах и БДИПЧ поддерживают тесные контакты на всех этапах избирательного цикла.

Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ). Парламентская ассамблея объединяет более 300 парламентариев из государств-участников ОБСЕ в целях содействия диалогу и сотрудничеству, а также повышению подотчетности. Члены ПА ОБСЕ нередко участвуют в деятельности по наблюдению за выборами, осуществляют визиты в государства-участники и продвигают организационные реформы. Они могут способствовать распространению информации о рекомендациях БДИПЧ, касающихся выборов, и поддерживать их выполнение, в частности, в среде своих коллег-парламентариев в конкретном государстве-участнике.

7.3 Координация действий с международными организациями

БДИПЧ координирует свою деятельность по итогам наблюдения за выборами с другими международными организациями, занимающимися наблюдением и присоединившимися к Декларации принципов международного наблюдения за выборами (ДПМН), а также с широким кругом других международных организаций.

Международные наблюдатели за выборами. В последние годы значительно возросла координация действий между организациями, поддержавшими ДПМН. В настоящее время происходит систематический обмен отчетами о наблюдении за выборами между организациями, присоединившимися к Декларации, и укрепляются контакты между ними – как на уровне центральных офисов, так и на уровне стран, в которых они работают, – по основным вопросам, касающимся наблюдения за выборами, рекомендаций и дальнейшей работы по итогам наблюдения. Все организации, поддержавшие ДПМН, признают приоритетное значение работы по выполнению рекомендаций, связанных с выборами.

Для усиления координации в интересах выполнения рекомендаций, связанных с выборами, сообщество ДПМН предприняло ряд шагов. Среди них – обсуждение вопросов о том, как разрабатывать стратегию, планировать и отслеживать работу на основе рекомендаций в конкретных странах; проведение встреч представителей различных организаций, поддержавших ДПМН, в ходе наблюдения за выборами и визитов в рамках дальнейшей работы; постоянное внимание к этому вопросу на ежегодных совещаниях, посвященных выполнению Декларации. Помимо этого, организации, поддержавшие ДПМН, совместно призывают государства сообщать о своей работе по выполнению рекомендаций в формате докладов для универсальных и региональных механизмов.

Международные организации. Согласно давно сложившейся практике, БДИПЧ координирует свои политические заявления, касающиеся проведения выборов, с другими межправительственными организациями. Например, заявления по итогам выборов часто выпускаются совместно с парламентскими делегациями ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, а иногда и НАТО. Эти и другие международные организации могут играть одну из основных ролей в содействии выполнению рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов. Осуществляя деятельность, связанную с выборами, Бюро в рамках проведения общей оценки избирательного процесса часто уделяет внимание докладом и рекомендациям других международных организаций.

- **Организация Объединенных Наций**

ООН является одним из самых важных партнеров ОБСЕ, сотрудничество с которым регулируется документом под названием «Рамки сотрудничества и координации между Секретариатом Организации Объединенных Наций и Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе», принятом в 1993 г. В том же году ООН предоставила ОБСЕ статус наблюдателя. В сфере деятельности на основе рекомендаций, касающихся выборов, БДИПЧ тесно сотрудничает с рядом учреждений ООН, в частности с Отделом по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам, Программой развития ООН (ПРООН) и структурой «ООН-женщины». В рамках этого сотрудничества рекомендации БДИПЧ используются при осуществлении проектов ООН по оказанию помощи в проведении выборов. Помимо этого, проводятся встречи за круглым столом и семинары по конкретным темам. Также возможно использование отчетов и рекомендаций БДИПЧ, связанных с выборами, в качестве ресурсов для правозащитных механизмов ООН (в том числе для договорных органов и УПО).

- **Совет Европы**

Совет Европы и ОБСЕ объединяет общая цель – укрепление стабильности в Европе на основе демократии, верховенства права и уважения прав человека. Условия сотрудничества между двумя организациями изложены в «Общем перечне условий сотрудничества», который в 2000 г. подписали генеральные секретари этих организаций. БДИПЧ заключило специальное партнерское соглашение с Советом Европы в целях координации работы в области прав человека – в том числе в сфере, связанной с выборами. Совет Европы все более активно участвует в работе по использованию рекомендаций, касающихся выборов, и в проведении широкой избирательной реформы, в том числе в виде технической помощи, которую он оказывает органам, ответственным за организацию выборов, и другим учреждениям, занимающимся выборами, а также судам. БДИПЧ и Совет Европы часто проводят совместные встречи за круглым столом и семинары по вопросам избирательной реформы. Помимо этого, БДИПЧ в партнерстве с Венецианской комиссией Совета Европы составляет заключения о законопроектах и окончательных текстах законов, касающихся выборов.

- **Европейский союз**

Государства-члены ЕС и Европейская комиссия относятся к числу важнейших партнеров ОБСЕ в сфере финансирования и осуществления проектов в области прав человека во всем регионе ОБСЕ. В органах ОБСЕ Европейский союз представлен делегацией страны-председателя ЕС. Начиная с 2009 г., ЕС неоднократно признавал и подчеркивал значение работы по использованию рекомендаций, касающихся выборов. В 2015 г. был принят План действий в области прав человека и демократии, в котором ЕС вновь заявил о своей поддержке

ДПМН и готовности тесно сотрудничать с другими международными организациями, в частности с БДИПЧ, в целях реализации положений Декларации. ЕС часто ссылается на рекомендации БДИПЧ, касающиеся выборов, в своих заявлениях на заседаниях Постоянного совета и других мероприятиях ОБСЕ, а также в своих программных документах и финансовых правилах. ЕС неизменно обеспечивает систематическое использование рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов, в том числе путем обсуждения этих рекомендаций в рамках политического диалога и деятельности по поддержке их выполнения, которую ведут ЕС и его государства-члены.

- **Другие международные организации**

БДИПЧ готово сотрудничать с другими международными организациями, которые стремятся содействовать выполнению рекомендаций, касающихся выборов. Особую ценность такое сотрудничество имеет для тех организаций, члены которых являются также государствам-участниками ОБСЕ – в частности, для СНГ, ОАГ и Международного института демократии и содействия выборам (IDEA).

- **НАТО**

Отношения между НАТО и ОБСЕ, основанные на прагматическом подходе к развитию связей, в настоящее время включают в себя как политический диалог, так и оперативное взаимодействие на местах. НАТО может оказывать поддержку и содействие в выполнении рекомендаций БДИПЧ, связанных с выборами, – особенно если они касаются вопросов безопасности.

7.4 Координация действий с донорами и дипломатическим корпусом

Важную роль в поддержке выполнения рекомендаций, касающихся выборов, играют международные донорские организации и члены дипломатического корпуса, аккредитованные в стране.

Доноры. Партнеры в области международного развития часто оказывают поддержку избирательным процессам, предоставляя техническую помощь (обычно через «партнеров-исполнителей»). Иногда это может представлять собой сложную задачу, особенно в ситуации, когда необходимо в сжатые сроки оказать оперативную поддержку проведению выборов, а не организовывать долгосрочное развитие потенциала. В связи с этим наиболее эффективную поддержку выполнению рекомендаций партнеры в области развития могут оказать, используя подход, основанный на избирательном цикле, а также целевые ориентиры и стимулы для реализации изменений.

Подход, основанный на избирательном цикле, предполагает проведение оценки потребностей после завершения выборов. В рамках оценки следует учесть рекомендации, предложенные группами международных и общественных наблюдателями, а затем разработать программу помощи на период до очередных выборов и далее. При этом можно использовать целевые ориентиры, помогающие оценить достигнутый прогресс; такие ориентиры могут основываться на рекомендациях, касающихся выборов. Партнеры в области международного развития также могут создавать стимулы и способствовать выполнению рекомендаций, указав, что дополнительная поддержка будет зависеть от достигнутого прогресса. Полезным инструментом для оценки результатов и корректировки программ помощи и политических сигналов могут служить промежуточные обзоры, подготовленные донорами.

Дипломатический корпус. Дипломаты, аккредитованные в стране, могут способствовать привлечению внимания к дальнейшей работе на основе рекомендаций, касающихся выборов, и включению этого вопроса в политическую повестку дня на национальном уровне. Скоординированные сигналы о том, насколько важно совершенствовать практику проведения выборов с учетом международных обязательств, и внимание к конкретным вопросам повышают вероятность принятия эффективных шагов в целях выполнения рекомендаций. Дипломатический корпус также может поощрять подготовку докладов для ПС и КЧИ, а также для механизмов по правам человека, с тем чтобы повысить подотчетность государства и способствовать соблюдению международных договоров в области прав человека. БДИПЧ может поддерживать такие политические сигналы путем регулярного предоставления информации о выполнении рекомендаций и работе по итогам наблюдения за выборами.



8. Оценка выполнения рекомендаций, касающихся выборов

Оценка выполнения рекомендаций имеет большое значение на нескольких этапах избирательного цикла. В предвыборный период такая оценка представляет собой важный ресурс, который МОП БДИПЧ принимает во внимание, составляя свою рекомендацию относительно направления миссии по наблюдению за выборами. В период выборов степень выполнения предыдущих рекомендаций влияет на итоговую оценку выборов, которую дает миссия по наблюдению. В послевыборный период анализ выполнения рекомендаций может быть полезен для понимания текущих проблем, связанных с выборами, и степени заинтересованности в проведении реформ в будущем.

Для оценки работы по использованию рекомендаций необходимо тщательно изучить ситуацию и сделать продуманные выводы, особенно если некоторые этапы избирательного процесса еще не были пройдены. Для того чтобы провести последовательную и всестороннюю оценку, можно использовать шаги,

изложенные ниже. Наряду с БДИПЧ анализ работы по выполнению рекомендаций могут проводить органы власти государства-участника, гражданское общество, СМИ, международные доноры и другие международные субъекты.

- 1. Определение рекомендаций, выполнение которых подлежит оценке.** Как правило, речь идет о рекомендациях, предложенных по итогам последних выборов, за которыми проводилось наблюдение, однако возможно, что будут рассматриваться и рекомендации по итогам более ранних выборов. Например, в сфере местных выборов может быть полезно обратить внимание не только на рекомендации, предложенные по итогам последних выборов на общегосударственном уровне, но и на рекомендации, касающиеся последних местных выборов, за которыми проводилось наблюдение. Необходимо также учесть рекомендации, составленные другими группами международных и общественных наблюдателей, при условии что они внушают доверие. Это особенно относится к тем дополнительным рекомендациям, которые отсутствуют в отчетах БДИПЧ.
- 2. Встречи с широким кругом сторон.** Следует встретиться с широким кругом собеседников, с тем чтобы обсудить изменения, внесенные в законодательную базу и в условия проведения выборов. Это должны быть представители органов власти и органов, ответственных за организацию выборов; политических партий, средств массовой информации, организаций гражданского общества и групп населения, недостаточно представленных в политике. Следует также обсудить инициативы в области избирательной реформы, которые, возможно, не являются прямым следствием выполнения рекомендаций БДИПЧ.
- 3. Анализ степени выполнения каждой рекомендации.** Обычно степень выполнения рекомендаций определяется по шкале, включающей полное, частичное и нулевое выполнение. Провести окончательную оценку не всегда представляется возможным. Одной из причин этого может быть ситуация, когда процесс еще не достиг того этапа, которого касается конкретная рекомендация, или находится недостаточно близко к концу этого этапа. В некоторых случаях рекомендация может утратить свою актуальность в результате других, более масштабных политических изменений. При том, что необходимо помнить об обязанности государств-участников реагировать на рекомендации БДИПЧ, связанные с выборами, любую рекомендацию, выполнение которой представляется данному государству неуместным или затруднительным, следует подробно обсудить с представителями органов власти; следует принять к сведению любые убедительные доводы, оправдывающие невыполнение данной рекомендации.

4. Понимание ситуации в целом. Следует изучить условия, в которых проводится оценка: политическую ситуацию и ситуацию в области безопасности в конкретном государстве-участнике; практику проведения выборов с момента составления рекомендаций; последние изменения в избирательной сфере, не отраженные в рекомендациях, и любые другие текущие реформы. Для понимания ситуации также необходимо определить, какие рекомендации были выполнены и носили ли выполненные рекомендации приоритетный характер, предполагали ли они изменения в законодательной сфере и какие институты/организации отвечали за их реализацию; был ли этот процесс инклюзивным и проводился ли он добросовестным образом; была ли работа по итогам наблюдения за выборами завершена заблаговременно до начала следующих выборов и включала ли она достаточное информирование избирателей и обучение лиц, ответственных за проведение выборов. Важно также рассмотреть вопрос о том, насколько значимыми, с точки зрения заинтересованных сторон избирательного процесса, являются выполненные рекомендации; насколько их выполнение способствует укреплению доверия в преддверии очередных выборов и какие проблемы и риски, связанные с избирательным процессом, по-прежнему сохраняются. Проводя оценку работы с рекомендациями, необходимо определить, насколько комплексными являются выполненные рекомендации, но одновременно следует уделить особое внимание реальному совокупному воздействию изменений в целом.

С учетом того, что проведение окончательной оценки выполнения рекомендаций не всегда является возможным, следует рассматривать итоги оценки не как безусловные, а как ориентировочные. Кроме того, анализ выполнения должен в первую очередь охватывать приоритетные рекомендации, а также те рекомендации, невыполнение которых создает наибольшие риски для избирательных процессов.



9. Расширение участия недостаточно представленных в политике групп населения

В различных обязательствах ОБСЕ и других международных обязательствах содержатся положения о недискриминации и содействии инклюзивному участию в общественно-политической жизни. Это должно находить отражение в работе государств-участников по выполнению рекомендаций в области выборов. БДИПЧ систематически предпринимает усилия, направленные на то, чтобы в работе по итогам наблюдения за выборами учитывались вопросы участия тех групп населения, которые недостаточно представлены в политике.

9.1 Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства в области расширения участия недостаточно представленных в политике групп населения

Группами населения, недостаточно представленными в политике, можно назвать группы лиц, обычно или традиционно остающиеся в стороне от политических процессов. В различных международных и региональных документах по правам человека предусматривается защита и поощрение прав представителей таких групп; при этом существуют конкретные документы, посвященные участию женщин, национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями.

Женщины

В обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ, и других международных обязательствах прямо говорится о том, что женщины и мужчины должны пользоваться равными правами в рамках всего избирательного процесса. К таким документам относится Решение Совета министров ОБСЕ «Участие женщин в политической и общественной жизни» (2009), которое обязывает государства-участники «рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений»⁸. Это положение вытекает из КЛДЖ, в которой прямо говорится об обеспечении женщинам на равных условиях с мужчинами права «участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства». Более подробно этот вопрос рассматривается в авторитетных толкованиях Комитета КЛДЖ, в частности, в Общей рекомендации № 23 об участии в политической жизни, в которой признается необходимость учитывать мнение женских объединений при формировании политики, а также ценность сгруппированных по признаку пола статистических данных для разработки политики, направленной на реализацию провозглашенных в Конвенции прав.

Национальные меньшинства

В ряде обязательств ОБСЕ и других международных документов признается право национальных меньшинств свободным от дискриминации образом участвовать в ведении государственных дел и, в том числе, право пользоваться своим родным языком. Среди обязательств, принятых в ОБСЕ, следует отметить пункт 35 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., в котором содержится конкретное обязательство государств-участников уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах. Это обязательство опирается на статью 5 МКЛРД,

8 См. также: пункт 40 Московского документа ОБСЕ 1991 г., в котором государства-участники ОБСЕ обязуются принять ряд мер по расширению участия женщин, и пункт 23 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г., в котором государства-участники обязуются обеспечивать равенство между мужчинами и женщинами в процессе формирования политики.

согласно которой государства обязаны обеспечить всем гражданам, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, право «принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне». Данное право подтверждено в Общей рекомендации № 32 Комитета КЛРД, в которой отмечается необходимость проведения предварительных консультаций с затронутыми общинами и активного участия таких общин при внесении изменений в правовую базу. В Рекомендации также подчеркивается необходимость использования данных, сгруппированных по признаку расы, цвета кожи, этнического или национального происхождения, при разработке политики, направленной на эффективное выполнение МКЛРД. В Общей рекомендации № 27 Комитета КЛРД прямо упоминается привлечение представителей общин рома к разработке и осуществлению мер, направленных на расширение их участия.

Лица с ограниченными возможностями

В пункте 41 Московского документа ОБСЕ 1991 г. государства-участники обязались «обеспечивать защиту прав человека лиц, имеющих инвалидность», включая право на участие в принятии решений. На всемирном уровне Конвенция о правах инвалидов содержит четкие положения о равноправном участии лиц с ограниченными возможностями в политической жизни. Согласно статье 4.3, государства «тесно консультируются с инвалидами... и активно привлекают их» к разработке и применению мер, направленных на осуществление Конвенции. В статье 31 содержится обязательство соответствующим образом группировать данные, позволяющие государствам-участникам разрабатывать и осуществлять политику в целях выполнения Конвенции.

9.2 Расширение участия недостаточно представленных в политике групп населения в работе по итогам наблюдения за выборами и в процессе проведения реформ

Субъектам, осуществляющим деятельность по использованию рекомендаций, необходимо учесть, каким образом процесс и итоги избирательной реформы будут способствовать или, наоборот, препятствовать участию в выборах групп населения, недостаточно представленных в политике. Такая деятельность должна (1) включать в себя механизмы, обеспечивающие полноценное участие недостаточно представленных групп населения в принятии решений в рамках процесса работы по итогам наблюдения за выборами, и (2) опираться на соответствующим образом сгруппированные данные или способствовать представлению таких данных для использования их в целях формирования хорошо обоснованной политики.

Во-первых, включение в данный процесс недостаточно представленных в политике групп населения должно быть не поверхностным, а полноценным.

Это подразумевает работу с группами, характеризующимися высокой репрезентативностью; заблаговременное предоставление информации в целях обеспечения глубокого понимания вопросов и имеющихся альтернатив, а также предоставление возможности задавать вопросы и вносить предложения. Необходимо, чтобы такие консультации носили регулярный, а не разовый характер и документировались для широкой общественности. Может оказаться необходимым рассмотреть вопрос о принятии конкретных мер по обеспечению доступа недостаточно представленным группам населения – например, при помощи издания материалов на языках меньшинств или обеспечения возможности участвовать в собраниях лицам с ограниченными физическими или сенсорными возможностями. Помимо этого, следует привлекать представителей данных групп к оценке хода выполнения рекомендаций и эффективности всех проведенных ранее реформ. Речь идет как о реформах, направленных на расширение участия недостаточно представленных групп населения (например, при помощи специальных временных мер), так и о реформах более общего характера.

Во-вторых, использование соответствующим образом сгруппированных данных об участии в выборах маргинализированных групп населения может помочь оценить принимаемые меры и провести обсуждение возможных реформ, способствующих расширению этого участия. При сборе и использовании такой информации всегда важно соблюдать нормы, касающиеся защиты данных. Если сгруппированные данные отсутствуют, в рамках работы по итогам наблюдения за выборами следует рассмотреть вопрос о создании соответствующих механизмов для оценки эффективности реформ и степени выполнения обязательств ОБСЕ и других международных обязательств. В идеальном случае сгруппированные данные должны включать сведения об ООВ и других институтах, участвующих в проведении выборов, а также о политических партиях и организациях гражданского общества.

Привлечение недостаточно представленных в политике групп населения к деятельности по использованию рекомендаций, касающихся выборов, и мониторинг влияния их участия при помощи соответствующих сгруппированных данных представляют собой важнейшее предварительное условие для расширения эффективного участия всех граждан в избирательных процессах.

Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ I.

Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты, касающиеся работы по итогам наблюдения за выборами

ОБСЕ

Хельсинкский заключительный акт 1975 года

[...] В области прав человека и основных свобод государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларацией прав человека. Они будут также выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и соглашениях в этой области, включая, в том числе Международные пакты о правах человека, если они ими связаны.

Мадридский документ 1983 года

[Государства-участники] подтверждают особое значение Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о правах человека и других соответствующих международных документов в их совместных и самостоятельных усилиях по поощрению и развитию всеобщего уважения прав человека и основных свобод; они обращаются с призывом ко всем государствам-участникам действовать в соответствии с этими международными документами, а к тем государствам-участникам, которые этого еще не сделали, рассмотреть возможность присоединения к Пактам.

Копенгагенский документ 1990 года

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

(5.7) права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

(5.8) законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех [...]

(7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом.

Парижский документ 1990 года: «Парижская хартия для новой Европы»

1. Функции [БДИПЧ] будут заключаться в содействии контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках. Таким образом Бюро будет способствовать выполнению пунктов 6, 7 и 8 Документа Копенгагенского совещания.

Московский документ 1991 года

Государства-участники подчеркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства. Они заявляют о своей решимости выполнять все свои обязательства в области человеческого измерения и решать мирными средствами, индивидуально или совместно, любые связанные с ними вопросы на основе взаимного уважения и сотрудничества. В этом контексте они признают, что активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений исключительно важно для обеспечения постоянного продвижения в этом направлении. [...]

(18.1) Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.

Документ встречи Совета министров ОБСЕ в Осло (1998)

Приложение 2. Общие рамки Хартии европейской безопасности: новые угрозы и вызовы безопасности Человеческое измерение IV. Выборы.

4. Государствам-участникам следует оперативно принимать меры во исполнение рекомендаций БДИПЧ по итогам выборов. БДИПЧ должно обращаться к соответствующим государствам с предложением помощи в выполнении этих рекомендаций и докладывать Постоянному совету о состоянии дел с их выполнением.

Стамбульский документ 1999 года

25. Мы вновь подтверждаем свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 года. Мы признаем, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Сообразуясь с этими обязательствами, мы будем приглашать на проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.

27. Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод.

Документ встречи Совета министров в Порту (2002)

Решение № 7. Обязательства, касающиеся выборов

Совет министров [...] вновь подтверждая решимость выполнять эти обязательства [...] признавая экспертный потенциал БДИПЧ по содействию государствам-участникам в выполнении обязательств, связанных с выборами [...] призывает государства-участники более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами.

Маастрихтский документ 2003 года

Решение № 5/03. Выборы

Совет министров [...] поручает БДИПЧ рассмотреть пути повышения эффективности своего содействия государствам-участниками в принятии мер по

рекомендациям, сформулированным в докладах БДИПЧ о наблюдении за выборами, и информировать Постоянный совет о ходе выполнения этой задачи.

Брюссельский документ 2006 года

Решение № 19/06. Повышение эффективности ОБСЕ (Раздел 2)

Совет министров [...]

2. Признает, что БДИПЧ при осуществлении своего мандата продемонстрировало свои возможности по оказанию содействия государствам-участникам в выполнении ими своих обязательств в сфере человеческого измерения;

3. Напоминает государствам-участникам, что им следует обеспечивать соответствие своего законодательства и правовой практики обязательствам ОБСЕ;

4. Принимает к сведению оценку относительно текущей ситуации с выполнением государствами-участниками существующих обязательств, и подчеркивает, в частности, что ответственность за эффективное исполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, лежит на самих государствах-участниках. В этом контексте БДИПЧ играет важную роль в оказании им содействия;

5. Поручает Постоянному совету, принимая во внимание рекомендации БДИПЧ и других соответствующих институтов ОБСЕ, обратить внимание на проблемы выполнения обязательств в областях, сформулированных в докладе, имея в виду более эффективное использование содействия БДИПЧ; [...]

7. Признает экспертный опыт БДИПЧ в оказании содействия государствам-участникам с помощью своей деятельности в сфере выборов, включая обзор избирательного законодательства и проведение наблюдений за выборами.

Астанинская юбилейная декларация 2010 г. «На пути к сообществу безопасности»

2. Мы подтверждаем свою полную приверженность Уставу Организации Объединенных Наций и всем принятым в рамках ОБСЕ нормам, принципам и обязательствам, начиная с хельсинского Заключительного акта, Парижской

хартии, Хартии европейской безопасности, и всем другим согласованным нами документам ОБСЕ, а также свою ответственность за их добросовестное и полное выполнение. Мы вновь заявляем о своей приверженности концепции всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, начало которой положил Заключительный акт и которая сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями.

Универсальные документы

Всеобщая декларация прав человека (1948)

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)

Статья 25

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)

Статья 5

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: [...]

с) политических прав, в частности права участвовать в выборах — голосовать и выставять свою кандидатуру — на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)

Статья 7

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Конвенция о правах инвалидов (2006)

4.3. При разработке и применении законодательства и стратегий, направленных на осуществление настоящей Конвенции, и в рамках других процессов принятия решений по вопросам, касающимся инвалидов, государства-участники тесно консультируются с инвалидами, включая детей-инвалидов, и активно привлекают их через представляющие их организации.

Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и иметь доступ к государственной службе (1996)

5. [...] Ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами.

Декларация Генеральной Ассамблеи о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998)

Статья 8

1. Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел.
2. Это включает, в частности, право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод.

Резолюция Генеральной Ассамблеи об усилении роли Организации Объединенных Наций в укреплении процесса периодических и подлинных выборов и содействии демократизации (2013)

Генеральная Ассамблея [...] вновь подтверждает обязательство всех государств принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы каждый гражданин имел эффективное право и возможность участвовать в выборах на равной основе.

Региональные документы

Совет Европы

Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1952)

3. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией (2002)

II.2.b. Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.

Пояснительный доклад

II.2.66. Один из способов не допустить манипулирования заключается в том, чтобы определить в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон, наиболее принципиальные элементы (сама избирательная система, членский состав избирательных комиссий, границы избирательных округов или порядок их определения). Еще одно – более гибкое – решение заключается в том, чтобы указать в конституции, что в случае внесения изменений в закон о выборах на следующих выборах будет применяться прежняя система, по крайней мере, если эти выборы состоятся в течение следующего года, а новая система вступит в силу уже после этого.

Интерпретирующая декларация Венецианской комиссии о стабильности избирательного права (2005)

1. Принцип, согласно которому основополагающие элементы закона о выборах не должны пересматриваться менее чем за год до проведения выборов, не является главенствующим по отношению к другим принципам Свода рекомендуемых норм при проведении выборов.

2. Поэтому на него нельзя ссылаться для сохранения ситуации, противоречащей стандартам европейского наследия в сфере выборов, или при создании препятствий в отношении выполнения рекомендаций со стороны международных организаций.
3. Этот принцип касается только основополагающих норм избирательного права, когда они изложены в обычном законе.
4. К основополагающим нормам относятся, в частности:
 - сама система выборов, то есть нормы, касающиеся трансформации голосов в места в выборных органах;
 - нормы, относящиеся к составу избирательных комиссий или другого органа, которому поручена организация выборов;
 - определение границ избирательных округов и правила распределения мест в выборных органах между избирательными округами.
5. В целом любая реформа закона о выборах, намереваемую применить при проведении определенных выборах, должна быть проведена достаточно заблаговременно, для того чтобы быть действительно применимой.

Содружество Независимых Государств

Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» (2008)

9. [...] После опубликования (обнародования) официальных итогов голосования и результатов выборов, референдума в государстве, проводящем выборы, референдум, но не позднее чем через два месяца после дня голосования, руководитель миссии международного наблюдения за выборами, референдумом или, по его поручению, заместитель руководителя миссии должен представить в коллективные органы Содружества Независимых Государств итоговый отчет о международном наблюдении за выборами, референдумом в государстве — участнике Содружества Независимых Государств.
10. [...] Итоговый отчет может включать в себя технические рекомендации по совершенствованию избирательного процесса, процедуры проведения референдума в государстве, проводившем выборы, референдум.

Организация американских государств

Межамериканская демократическая хартия, принятая Генеральной ассамблеей ОАГ (2001)

V. Демократия и миссии по наблюдению за выборами

23. [...] Государства-участники, при осуществлении своего суверенитета, могут обратиться к Организации американских государств с запросом о предоставлении консультационных услуг или помощи в деле укрепления и развития их избирательных институтов и процессов, включая направление с этой целью предварительных миссий.

24. [...] Миссии по наблюдению за выборами своевременно представляют Постоянному совету, через Генеральный секретариат, доклад о своей деятельности.

25. Миссии по наблюдению за выборами информируют Постоянный совет через Генеральный секретариат, если условия, необходимые для проведения свободных и честных выборов, отсутствуют.

Другие документы и стандарты

Декларация принципов международного наблюдения за выборами (2005)

7. Международные миссии по наблюдению за выборами должны выпускать своевременные, достоверные и непредвзятые заявления для общественности (в том числе, предоставлять их копии избирательным органам и другим соответствующим национальным учреждениям) с представлением своих выводов, заключений и любых соответствующих рекомендаций, которые они сочтут полезными для совершенствования избирательных процессов. Миссии должны публично объявлять о своем присутствии в стране, в том числе о своем мандате, составе и сроке полномочий, представлять, в соответствующих случаях, периодические доклады и публиковать предварительное заявление о выводах по итогам выборов и окончательный доклад по завершении процесса выборов. Международные миссии по наблюдению за выборами могут проводить частные встречи с теми, кто заинтересован в организации подлинно демократических выборов в стране, в целях обсуждения выводов, заключений и рекомендаций миссии. Международные миссии по наблюдению за выборами могут также представлять доклады своим соответствующим межправительственным или международным неправительственным организациям.

8. Одобряющие настоящую Декларацию и прилагаемый к ней Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами организации обязуются сотрудничать друг с другом в рамках международных миссий по наблюдению за выборами. Международное наблюдение за выборами может проводиться, например, на основе: миссий с участием отдельного международного наблюдателя; специальных совместных международных миссий по наблюдению за выборами; или скоординированных международных миссий по наблюдению за выборами. В любом случае, организации, одобряющие Декларацию и Кодекс поведения, обязуются совместно работать в целях обеспечения максимально эффективного участия их международных миссий по наблюдению за выборами.

Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями (2012)

4. Непартийное наблюдение и мониторинг выборов общественными организациями – это мобилизация граждан, в политически нейтральной, объективной и недискриминационной форме, в целях осуществить их право на участие в общественной жизни путем наблюдения и информирования о ходе выборов, включая: независимую, систематическую и всестороннюю оценку правовой основы, институтов, процессов и политической обстановки вокруг выборов; объективный, точный и своевременный анализ; выводы, основанные на высочайших этических стандартах объективности и точности; внесение соответствующих рекомендаций для обеспечения подлинно демократических выборов; предложения по совершенствованию правовой основы выборов, их реализации при организации выборов и снятие препятствий для полного участия граждан в избирательном и политическом процессах.

План действий Европейского союза в области прав человека и демократии на 2015-2019 гг.

V.32.b. Обобщать передовой опыт с целью использования рекомендаций, предложенных МОВ ЕС и миссиями по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, в рамках политического диалога и деятельности по поддержке демократии, проводимых ЕС и его государствами-членами.

ПРИЛОЖЕНИЕ II.

Другие материалы и ресурсы

ОБСЕ

Руководства БДИПЧ, касающиеся выборов

<http://www.osce.org/odihr/elections/119893>

- Руководство по наблюдению за выборами (6-е издание), 2010.
- Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний, 2015.
- *Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes* [Руководство по мониторингу и поощрению участия национальных меньшинств в избирательном процессе], 2014.
- Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (2-е издание), 2013.
- Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования, 2013.
- Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей, 2012.
- *Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions* [Руководство по мониторингу СМИ для миссий по наблюдению за выборами], 2012.
- Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами, 2007.
- Руководство по мониторингу участия женщин в выборах, 2004.
- Руководство для внутренних наблюдателей за выборами, 2003.

Комментарии и правовые заключения БДИПЧ, касающиеся выборов

<http://www.osce.org/odihr/elections/195256>

Legislationline.org (база данных БДИПЧ, содержащая национальные законодательные акты, касающиеся выборов)

<http://www.legislationline.org/>

Онлайн-курс для наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ

<http://www.odihrobserver.org/>

Документы, принятые директивными органами ОБСЕ

<http://www.osce.org/resources/documents/decision-making-bodies>

Обязательства в области человеческого измерения, принятые в рамках ОБСЕ (3-е издание):

Том I. Сборник документов в тематическом порядке: <http://www.osce.org/odihr/76894>

Том II. Сборник документов в хронологическом порядке: <http://www.osce.org/odihr/76895>

Организация Объединенных Наций

Собрание договоров Организации Объединенных Наций

<https://treaties.un.org/>

Органы ООН по правам человека

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

Специальные процедуры Совета по правам человека

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

Универсальный периодический обзор (УПО)

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>

База данных УПО, содержащая информацию о рекомендациях УПО и добровольных обязательствах государств

<http://www.upr-info.org/database/>

Совет Европы

База данных прецедентного права ЕСПЧ

<http://hudoc.echr.coe.int/eng#{{«article»:«P1-3»}}>

Информационная справка ЕСПЧ о праве на свободные выборы

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Free_elections_ENG.pdf

База данных Венецианской комиссии, содержащая информацию о законодательстве в области выборов

<http://www.venice.coe.int/VOTA/en/start.html>

Заключения и исследования, подготовленные Венецианской комиссией
http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx

Доклады об оценке и о соблюдении, подготовленные Группой государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (ГРЕКО)
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp

ПРИЛОЖЕНИЕ III.

Список сокращений

БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
Венецианская комиссия	Комиссия за демократию через право Совета Европы
ВКНМ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
ГРЕКО	Группа государств по борьбе с коррупцией Совета Европы
ДП	Действующий председатель ОБСЕ
ДПМН	Декларация принципов международного наблюдения за выборами
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КЛРД	Комитет по ликвидации расовой дискриминации
Комитет КЛДЖ	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
Комитет КПИ	Комитет по правам инвалидов
КПИ	Конвенция о правах инвалидов
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КПЧ	Комитет по правам человека ООН, наблюдающий за выполнением МПГПП
КТМ	Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов
КЧИ	Комитет по человеческому измерению ОБСЕ
МДХ	Межамериканская демократическая хартия
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МКТМ	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей
МОП	миссия по оценке потребностей

МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
НПО	неправительственная организация
ОАГ	Организация американских государств
ОГО	организация гражданского общества
ООВ	орган, ответственный за организацию выборов
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
ПС	Постоянный совет ОБСЕ
ПССМИ	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации
СНГ	Содружество Независимых Государств
СРВЧИ	Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению
СЧИ	Семинар ОБСЕ по человеческому измерению
УПО	Универсальный периодический обзор
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Международный институт демократии и содействия выборам)

