



# Руководство по наблюдению за управлением выборами



**ОБСЕ**  
**БДИПЧ**

*РУКОВОДСТВО ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА УПРАВЛЕНИЕМ ВЫБОРАМИ*

Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland

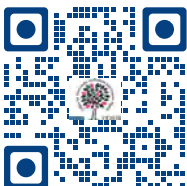
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ/2024

ISBN : 978-92-9271-296-9

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно использоваться и копироваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

Дизайнер: Майкл Лусаба



# Руководство по наблюдению за управлением выборами



# Содержание

<b>Список сокращений</b>	<b>vii</b>
<b>Предисловие</b>	<b>viii</b>
<b>I. Введение</b>	<b>2</b>
1. О настоящем руководстве	2
2. Основание для проведения наблюдения за управлением выборами	4
3. Как пользоваться настоящим руководством	5
<b>II. Международные стандарты и принципы управления выборами</b>	<b>7</b>
1. Обязательства ОБСЕ по управлению выборами	8
2. Универсальные договоры	9
3. Региональные конвенции, судебная практика и передовой международный опыт в области проведения выборов	11
4. Принципы управления выборами	13
А. Добросовестность	13
В. Законность	16
С. Эффективность	18
D. Независимость	20
Е. Беспристрастность	22
F. Прозрачность	25
G. Подотчетность	26
Н. Инклюзивность	28
<b>III. Общие черты управления выборами</b>	<b>32</b>
1. Типы и структура управления выборами	33
А. Модели управления выборами	33
В. Централизованные и децентрализованные структуры	37
С. Постоянные и временные структуры	37
D. Состав	38
Е. Подбор и назначение	41
2. Функционирование органов, ответственных за управление выборами	46
А. Поддержка по административным, оперативным, техническим вопросам и вопросам безопасности	46
В. Бюджет и финансирование	47
С. Сотрудничество с иными органами	48

<b>IV. Правовая база, регламентирующая функционирование управления выборами</b>	<b>50</b>
1. Структура управления выборами	51
2. Состав и формирование органов, ответственных за управление выборами	53
3. Объем полномочий ОУВ (регулирующие и контрольные функции, разделение полномочий)	56
4. Процесс принятия решений	59
<b>V. Деятельность по управлению выборами</b>	<b>63</b>
1. Разработка нормативных актов, программ, стратегий	63
2. Определение границ избирательных округов	66
3. Подготовка персонала по управлению выборами	67
4. Предоставление информации заинтересованным сторонам избирательного процесса и просвещение избирателей	69
5. Регистрация избирателей и подготовка списков избирателей	73
6. Регистрация претендентов на выборные должности	78
7. Закупка бюллетеней и прочих материалов, связанных с проведением выборов	81
8. Регулирование предвыборной агитации	83
9. Содействие наблюдению за выборами	85
10. Голосование	87
11. Подсчет голосов	92
12. Сведение и опубликование результатов	94
13. Разрешение избирательных споров	96
14. Анализ и действия в период после выборов	99
15. Защита персональных данных	101
16. Применение информационных и коммуникационных технологий	103
17. Обеспечение кибербезопасности	107
18. Проведение выборов в чрезвычайных обстоятельствах	110
<b>VI. Наблюдение и оценка управления выборами</b>	<b>113</b>
1. Роль членов основной группы в оценке управления выборами	114
2. Роль ДН и КН в оценке управления выборами	118
3. Основные собеседники	119
4. Работа с информацией	123

А. Сбор информации	123
В. Сверка	125
С. Обобщение	125
Д. Анализ	126
Е. Отчетность	128
5. Рекомендации, касающиеся выборов, и их использование	128
А. Цели и выработка рекомендаций	128
В. Использование рекомендаций	130
С. Роль ОУВ и БДИПЧ в деятельности по использованию рекомендаций	131
<b>Приложения: международные документы, Применимые к управлению выборами</b>	<b>133</b>
1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	133
2. Организация Объединенных Наций	139
3. Региональные конвенции и источники передового международного опыта в вопросах выборов	144

# Список сокращений

СЕ	Совет Европы
СНГ	Содружество Независимых Государств
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕСПЧ	Европейский Суд по правам человека
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет ООН
ОУВ	Органы, ответственные за управление выборами
ЕС	Европейский Союз
ЗОП	Замечание общего порядка
GDPR	Общий регламент ЕС о защите персональных данных
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
ДН	Долгосрочный наблюдатель
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
УВКПЧ	Управление Верховного Комиссара ООН по права человека
КН	Краткосрочный наблюдатель
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ООН	Организация Объединенных Наций
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КПЧ ООН	Комитет по правам человека ООН
Венецианская Комиссия	Европейская Комиссия за демократию через право при Совете Европы

# Предисловие

Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты гарантируют всем гражданам право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей и определяют ряд принципов проведения подлинно демократических выборов. Эти обязательства и стандарты служат ориентиром при регулировании всех этапов избирательного процесса, включая права и обязанности всех вовлеченных участников.

Организация выборов в соответствии с этими обязательствами и стандартами, бесспорно, является сложной задачей. Органы, ответственные за управление выборами, выполняют сложную функцию по эффективному, беспристрастному и прозрачному управлению избирательным процессом. Эта работа оказывает непосредственное влияние на качество и целостность избирательных процессов и является одним из залогов обеспечения прав избирателей и кандидатов. Таким образом, органы, ответственные за управление выборами, являются одним из главных гарантов демократических выборов.

В рамках своего мандата Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) оценивает соответствие выборов в государствах-участниках ОБСЕ обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам, национальному законодательству, а также передовому международному опыту в области проведения выборов. Учитывая роль управления выборами в избирательном процессе, оценка работы данных органов является неотъемлемой частью методологии БДИПЧ по наблюдению за выборами. Эта методика получила широкое признание благодаря своему систематическому и всеобъемлющему подходу. По заданию государств-участников ОБСЕ БДИПЧ постоянно стремится к дальнейшему совершенствованию своей методологии путем разработки руководств по специализированным аспектам выборов.

Хотя управление выборами уже давно включено в общую методологию БДИПЧ по наблюдению за выборами, целью настоящего руководства является установление более систематического и всеобъемлющего подхода к анализу данного компонента. В руководстве представлена информация и структура, помогающие наблюдателям БДИПЧ оценить, насколько деятельность по управлению выборами соответствует краеугольным принципам добросовестности, законности, эффективности, независимости, беспристрастности, прозрачности, подотчетности и инклюзивности.



Мы надеемся, что настоящее руководство также будет полезным инструментом для более широкой аудитории, интересующейся этой темой, включая органы, ответственные за управление выборами, политические партии, организации гражданского общества и международные организации. БДИПЧ признает важный вклад всех экспертов и организаций, которые помогли в разработке данного руководства.

Маттео Мекаччи  
Директор БДИПЧ



# I. Введение

## 1. О НАСТОЯЩЕМ РУКОВОДСТВЕ

Организация выборов и референдумов, бесспорно, является сложной задачей. Органы, ответственные за организацию выборов и референдумов (далее также управление выборами или органы, ответственные за управление выборами, ОУВ), выполняют ответственную функцию по обеспечению эффективного, беспристрастного и прозрачного управления многими сложными процессами, связанными с выборами и референдумами.<sup>1</sup> Работа ОУВ оказывает непосредственное влияние на качество и добросовестность процессов выборов и референдумов и является одним из залогов обеспечения прав избирателей и кандидатов. Таким образом, ОУВ являются одними из главных гарантов демократических выборов, и их деятельность играет центральную роль в укреплении общественного доверия.

<sup>1</sup> Большая часть материала, содержащегося в настоящем руководстве, применима как к избирательному процессу, так и к процессу референдума. В руководстве основное внимание уделяется избирательным процессам, поскольку основным направлением работы БДИПЧ является наблюдение за выборами.

рамках своего мандата Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) на регулярной основе осуществляет деятельность, связанную с выборами, для оценки соответствия выборов в государствах-участниках ОБСЕ обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам, национальному законодательству, а также передовому опыту в области демократических выборов. Учитывая роль, которую ОУВ играют в избирательном процессе, оценка их работы составляет неотъемлемую часть деятельности БДИПЧ, связанной с выборами, и является важным компонентом предоставления отчетности о наблюдаемых выборах.

Общая методология наблюдения за управлением выборами была изложена в нескольких предыдущих публикациях БДИПЧ.<sup>2</sup> Настоящее руководство объединяет в себе и дополняет методологию, представленную в других публикациях, учитывая развитие избирательной практики в регионе ОБСЕ и основываясь на опыте, полученном в результате более чем 400 мероприятий по наблюдению за выборами, проведенных БДИПЧ с 1996 года.

Настоящее руководство призвано служить в качестве основного справочного материала для всех видов деятельности БДИПЧ по наблюдению, таких как миссии по наблюдению за выборами и референдумами, ограниченные миссии по наблюдению, миссии по оценке выборов и группы экспертов (далее совместно именуемые наблюдательными миссиями),<sup>3</sup> поддерживать их усилия по оценке работы управления выборами всеобъемлющим, систематическим и последовательным образом. Его цель – предоставить подробное руководство относительно аспектов и процессов в рамках управления выборами, которые можно отслеживать в рамках наблюдательных миссий БДИПЧ. Обобщая соответствующие обязательства ОБСЕ, международные обязательства и стандарты, а также передовой опыт в области проведения выборов, руководство также предоставляет наблюдателям полный набор справочных материалов для помощи в проведении анализа. Оно предназначено, в первую очередь, для аналитиков по вопросам выборов, а также долгосрочных наблюдателей, которым поручено оценивать работу по управлению выборами. Настоящее руководство дополняет другие тематические руководства БДИПЧ, связанные с наблюдением за выборами, которые более непосредственно применимы к работе аналитиков по правовым вопросам, по вопросам регистрации избирателей, по вопросам применения новых технологий голосования и по политическим вопросам.

2 Сюда входит, в частности, [Руководство по наблюдению за выборами](#), БДИПЧ/ОБСЕ, 6-е издание, 11 июня 2010 г., [Рекомендации по анализу законодательной базы выборов](#), 2-е издание, БДИПЧ/ОБСЕ, 1 октября 2013 г. и [Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами](#), БДИПЧ/ОБСЕ, 20 апреля 2007 г. Другие публикации БДИПЧ, связанные с выборами, можно найти на [сайте БДИПЧ](#).

3 Дополнительную информацию о деятельности, связанной с выборами, можно найти в Руководстве по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 2.

Настоящее руководство может быть полезно более широкой аудитории, работающей над вопросами, связанными с управлением выборами, включая законодателей, политические партии, гражданское общество, общественных наблюдателей и международные организации, а также сами органы, ответственные за управление выборами. Тем не менее, данная публикация имеет ограниченную направленность и не была задумана как руководство для ОУВ о том, как проводить выборы.<sup>4</sup>

Настоящее издание было подготовлено за счет внебюджетных взносов государств-участников ОБСЕ, и его публикация является частью постоянных усилий БДИПЧ по совершенствованию своей методики наблюдения за выборами и дальнейшему повышению профессионализма тех, кто участвует в его деятельности по наблюдению, как поручено государствами-участниками ОБСЕ в Решении Совета министров № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ».

## 2. ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕМ ВЫБОРАМИ

Мандат ОУВ включает в себя ответственность за ряд ключевых процессов, включая регистрацию избирателей и кандидатов, набор и обучение персонала ОУВ, техническую подготовку к голосованию, подсчету и сведению результатов, предоставление информации заинтересованным сторонам избирательного процесса и урегулирование избирательных споров. Организация данных процессов и соблюдение применимых правил имеет решающее значение для качества всего избирательного процесса и доверия к нему со стороны общества. Наблюдение за работой ОУВ позволяет оценить, в какой степени были реализованы требования, изложенные в национальной правовой базе и международных документах, а также требования передового международного опыта по проведению выборов, в том числе в свете основных принципов управления выборами.

Кроме того, любой ОУВ, как правило, обладает некоторыми надзорными функциями, направленными на обеспечение того, чтобы все заинтересованные стороны избирательного процесса действовали в соответствии с требованиями законодательства. Эта функция чаще всего реализуется путем разрешения избирательных споров и применения соответствующих правоприменительных мер в случаях выборных нарушений, за исключением нарушений уголовного характера, которыми занимается правоохранительная система. Мандат ОУВ может также включать дополнительную ответственность за конкретные аспекты, такие как контроль за финансированием политических партий и предвыборной агитации или мониторинг деятельности средств массовой информации и освещения выборов.

---

4 Читатели, заинтересованные в этих аспектах, могут счесть полезными следующие источники: Хелена Катт и др., [Electoral Management Design](#) [Дизайн системы управления выборами], Международный институт демократии и содействия выборам IDEA, 20 декабря 2014 г.; [База данных дизайна систем организации выборов](#); или [Обязательства и стандарты в области выборов](#), Руководство Центра Картера по оценке, 2-е издание, 2023 г.

Наконец, хотя ОУВ обычно не обладают правом законодательной инициативы и не принимают непосредственного участия в законодательных процессах, их роль в формировании законодательства в области выборов, программных документов и практики не следует недооценивать. Как обязательные решения по различным избирательным вопросам, так и необязательные рекомендации, а также разработанные ими методические материалы и планы действий могут способствовать моделированию будущих подходов. Находясь в авангарде избирательного процесса, ОУВ располагают уникальной возможностью служить передовым примером, способствовать инновациям, а также поощрять и поддерживать избирательные реформы, где это необходимо.

Проводимое БДИПЧ наблюдение за выборами призвано обеспечить анализ того, как ОУВ выполняют различные обязанности по надзору, включая пропорциональное применение имеющихся правоприменительных мер, а также обеспечивает ли процесс принятия решений и урегулирование избирательных споров своевременные и эффективные средства правовой защиты. Наблюдение за заседаниями ОУВ и другими встречами, на которых принимаются решения и другие документы, дает важное представление об их функционировании. Всестороннее наблюдение служит основой для оценки и позволяет БДИПЧ предоставлять обоснованные и конкретные рекомендации для возможных улучшений. В то же время наблюдательные миссии БДИПЧ могут не охватывать все вопросы, освещаемые в настоящем руководстве, а концентрироваться на наиболее актуальных аспектах в конкретной ситуации.

### 3. КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ НАСТОЯЩИМ РУКОВОДСТВОМ

Руководство состоит из шести частей, которые разделены на разделы и подразделы.

- После **Введения в Части II** представлен обзор международных обязательств, стандартов и передового опыта, имеющих отношение к управлению выборами. Здесь также представлены вытекающие из них **ключевые принципы**, которыми должны руководствоваться в работе ОУВ, и которые обеспечивают наблюдателей за выборами универсальной основой для оценки.
- В **Части III** представлены различные модели управления выборами и обсуждаются аспекты, связанные со структурой ОУВ, составом, критериями и процедурами отбора и назначения, а также сроком полномочий.
- В **Части IV** представлен обзор основных элементов правовой базы, призванной регулировать структуру, статус и функционирование ОУВ, включая объем их полномочий и процесс принятия решений.
- В **Части V** подробно описывается деятельность по управлению выборами и предоставляются справочные материалы для оценки различных видов

деятельности с точки зрения ключевых принципов управления выборами. В этой части также рассматриваются весьма конкретные вопросы, которыми занимаются ОУВ, такие как защита персональных данных, использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) на выборах, обеспечение кибербезопасности и проведение выборов в чрезвычайных обстоятельствах.

- **В Части VI** представлен обзор методики наблюдения и основное внимание уделяется оценке управления выборами. В этой части описаны функции членов миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами, работа с информацией, разработка соответствующих рекомендаций и работа по их дальнейшему использованию.
- **В Приложениях собраны** выдержки из различных источников международных обязательств, стандартов и передового опыта в вопросах проведения выборов, при этом основное внимание уделяется элементам, имеющим особое значение при наблюдении и оценке управления выборами.

Руководство сочетает в себе подробный обзор различных аспектов управления выборами, которые могут подлежать наблюдению (“что”), с практическими рекомендациями для наблюдателей за выборами о том, как можно оценить эти аспекты и процессы (“как”). Наблюдатели могут найти полезными для своей работы вопросы для исследования, представленные в публикации, чтобы подчеркнуть ключевые соображения.



## II. Международные стандарты и принципы управления выборами

Миссии БДИПЧ по наблюдению оценивают избирательные процессы во всем регионе ОБСЕ на предмет их соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Если государство-участник является участником договоров ООН по правам человека или других международных и региональных инструментов, имеющих отношение к выборам, в дополнение к обязательствам ОБСЕ также будет учитываться соблюдение государством этих стандартов.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> В параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ говорится: «Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международным обязательствам, в частности по Всеобщей декларации прав человека [...]».

Международные стандарты применяются к широкому спектру выборных мероприятий, организуемых государственными органами. Эти стандарты применимы ко всем органам, уполномоченным организовывать процесс выборов, независимо от того, являются ли они автономными учреждениями или правительственными органами. Стандарты демократических выборов, а также стандарты, связанные с функционированием органов государственной власти, используются миссиями по наблюдению БДИПЧ для оценки деятельности ОУВ.

Международные стандарты и передовой опыт в области проведения выборов устанавливают ключевые принципы, лежащие в основе управления выборами и функционирования ОУВ. Многие из них, например прозрачность, беспристрастность и инклюзивность, применимы практически ко всем мероприятиям по подготовке выборов, включая функционирование ОУВ, и используются миссиями БДИПЧ по наблюдению в качестве ключевых ориентиров для оценки управления выборами.

Все аналитики миссий БДИПЧ по наблюдению должны быть знакомы с этими обязательствами и принципами. Краткое изложение значения каждого принципа применительно к управлению выборами можно найти в последнем разделе настоящей главы. В руководстве представлена дополнительная информация о том, как следует учитывать соблюдение этих принципов для оценки соответствия управления определенными аспектами избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов.

## 1. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ ПО УПРАВЛЕНИЮ ВЫБОРАМИ

Большинство основных обязательств, касающихся непосредственно выборов, содержатся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года. Государства-участники несут ответственность за обеспечение соответствия законодательства в области выборов обязательствам ОБСЕ, а ОУВ несут ответственность за обеспечение того, чтобы закон применялся таким образом, чтобы гарантировать:

- Всеобщее и равное избирательное право;
- Право граждан добиваться постов;
- Чтобы голосование проводилось тайно;
- Чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а результаты были опубликованы; и
- Чтобы кандидаты, получившие необходимое количество голосов, надлежащим образом вступали в должность.

В зависимости от объема мандата, ОУВ могут также играть определенную роль или совместно выполнять ее с другими учреждениями в обеспечении того, чтобы:



- К политическим партиям и кандидатам относились одинаково;
- Политическая агитация проводилась в открытой и справедливой атмосфере;
- Соперники получали беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на недискриминационной основе;
- Заинтересованные стороны избирательного процесса обладали эффективными средствами правовой защиты;
- Выборы проводились через разумные промежутки времени; и
- Наблюдателей из любых других государств-участников ОБСЕ, а также других соответствующих учреждений и организаций, которые того желают, приглашали для наблюдения за избирательным процессом.

Другие обязательства ОБСЕ, содержащиеся в Копенгагенском (1990 г.), Венском (1990 г.) и Московском (1991 г.) документах, которые важны для работы ОУВ, включают обязательства, касающиеся беспристрастной и эффективной государственной службы,<sup>6</sup> адекватного принятия решений административными органами, верховенства права, средств правовой защиты,<sup>7</sup> инклюзивного участия национальных меньшинств, гендерного равенства и недискриминации.

## 2. УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ

Государства-участники ОБСЕ обязались выполнять обязательства, изложенные в универсальных договорах в области прав человека и других конвенциях и договорах.<sup>8</sup>

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>9</sup> был ратифицирован всеми государствами-участниками ОБСЕ. Договор создает юридические обязательства для государств-участников. Приверженность государства статье 25 МПГПП предоставляет каждому гражданину право участвовать в государственных делах: голосовать и претендовать на выборную должность без дискриминации или необоснованных ограничений, а также иметь доступ к государственной службе на равных условиях. Как и Копенгагенский документ ОБСЕ, МПГПП также гарантирует универсальность и равенство на выборах, а также тайну голосования.

Замечание общего порядка (ЗОП) №25 представляет собой официальное толкование статьи 25 МПГПП, изданное в 1996 году уполномоченным договорным органом Организации Объединенных Наций (ООН), Комитетом по правам человека

6 [Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Копенгагенский документ), ОБСЕ, 29 июня 1990 г., параграф 26.

7 [Указ. соч.](#), параграф 5; [Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Московский документ), ОБСЕ, 3 октября 1991 г., параграф 18; и [Итоговый документ третьей встречи](#), Вена, 4 ноября 1986 г. - 19 января 1989 г. (Венский документ), ОБСЕ, 19 января 1989 г., параграф 13.

8 [Хельсинкский Заключительный акт, ОБСЕ](#), 1 августа 1975 г., Декларация принципов, Часть VII.

9 [Международный Пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\)](#) ООН, Резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI), 16 декабря 1966 г.

(КПЧ).<sup>10</sup> В нем содержится подробное руководство по реализации статьи 25 и осуществлению изложенных в ней прав. Среди прочего, в параграфе 20 ЗОП №25 говорится: «Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта». Кроме того, оно требует проведения кампаний по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить наличие у населения соответствующей информации; принятия мер по преодолению препятствий для участия в выборах; использование языков меньшинств в выборных материалах и для передачи информации избирателям; минимизацию барьеров для выдвижения кандидатур (сроки, залоги и подписи в поддержку); обеспечение независимой помощи лицам с инвалидностью или неграмотным людям; разрешения независимого контроля за процессом голосования и подсчета голосов, в том числе в присутствии кандидатов или их доверенных лиц; проведение судебного контроля; и обеспечение неприкосновенности урн для голосования.

Другие статьи МПГПП, важные для управления выборами, включают статью 2 о праве добиваться эффективных административных или судебных средств правовой защиты и статью 19, в которой речь идет о праве искать информацию. К другим заключениям общего порядка ООН, которые устанавливают принципы, относящиеся к работе государственных органов, в том числе ОУВ, относятся ЗОП №16 о защите данных и ЗОП №34 о праве на доступ к информации, а также ЗОП №2 КПИ ООН о доступности.<sup>11</sup>

Существуют различные другие инструменты ООН, которые устанавливают стандарты равного участия в избирательных процессах конкретных групп людей без всякой дискриминации и служат ориентирами для оценки деятельности и программ действий по управлению выборами. К ним относятся:

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ; 1979 г.);
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.);
- Конвенция о правах инвалидов (2006 г.); и
- Конвенция ООН против коррупции (КПК ООН, 2003 г.)<sup>12</sup>.

10 Каждый договорный орган ООН издает толкование положений соответствующих договоров в области прав человека в форме «замечаний общего порядка» или «общих рекомендаций». [Замечание общего порядка №25 «Право на участие в ведении государственных дел, право голоса и право на равный доступ к государственной службе»](#), Комитет ООН по правам человека, 1510-е заседание (57-я сессия), 12 июля 1996 г.

11 [Замечание общего порядка №16](#) Комитета ООН по правам человека (32-я сессия), 8 апреля 1988 г., [Замечание общего порядка №34](#) (102-я сессия), 11-29 июля 2011 г., [Замечание общего порядка №2](#), Комитет ООН по правам инвалидов (КПИ), 11-я сессия, 31 марта – 11 апреля 2014 г.

Цель КПК ООН состоит, среди прочего, в «поощрении честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом».<sup>13</sup> Она содержит ряд положений о функционировании органов государственного управления, в том числе:<sup>14</sup>

- О прозрачности в организации, функционировании и принятии решений публичной администрации;
- О кадровой политике для избираемых публичных должностных лиц, включая обучение;
- О добросовестности, честности и ответственности должностных лиц;
- Требование, чтобы правила закупок и другие меры противодействовали потенциальным конфликтам интересов и коррупционным практикам в государственных органах; и
- О поощрении участия частных лиц и групп, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в процессах принятия решений, связанных с предотвращением коррупции и борьбой с ней.

### 3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНВЕНЦИИ, СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА И ПЕРЕДОВОЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ В ОБЛАСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

Государства-участники ОБСЕ являются участниками различных региональных конвенций, в том числе в качестве членов Европейского Союза (ЕС) и Совета Европы (СЕ),<sup>15</sup> Организации американских государств<sup>16</sup> и Содружества Независимых Государств (СНГ).<sup>17</sup> Многие из этих инструментов подтверждают, а в некоторых случаях и усиливают обязанности и обязательства, содержащиеся в документах ОБСЕ и универсальных договорах.

Решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) играют все большую роль в реализации правил, касающихся организации выборов, определяя сферу применения и значение международных обязательств, связанных с выборами. Некоторые положения Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) были истолкованы ЕСПЧ в контексте проведения выборов на основании статьи 3 Протокола

12 [Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации](#) (Резолюция Генеральной Ассамблеи 2106 (XX), 21 декабря 1965 г.; [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), Резолюция Генеральной Ассамблеи 34/180, 18 декабря 1979 г.; [Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей](#), (Резолюция Генеральной Ассамблеи 45/158, 18 декабря 1990 г.); [Конвенция ООН против коррупции](#) (КПК ООН), Резолюция Генеральной Ассамблеи 58/4, 31 октября 2003 г.

13 Статья 1(с) КПК ООН, указ. соч., сноска 12.

14 Статьи 7 – 10 и 13 КПК ООН, указ. соч., сноска 12.

15 [Европейская конвенция по правам человека](#), 4 ноября 1950 г.

16 [Американская конвенция о правах человека](#), 22 ноября 1969 г.

17 [Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, Содружество Независимых Государств](#), 7 октября 2002 г.

1, в частности, в отношении процедур регистрации и дисквалификации.<sup>18</sup> В то же время ЕСПЧ постановил, что не обладает юрисдикцией по делам, связанным с референдумами.<sup>19</sup>

Нормы передового международного опыта касаются конкретных мер, которые можно предпринять для повышения беспристрастности, эффективности и прозрачности организации выборов, а также участия недостаточно представленных групп (таких как женщины и национальные меньшинства) в выборах. В том, что касается передового международного опыта, при организации выборов особенно актуальны два документа:

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии 2002 года, где в разделе II.3 подчеркивается необходимость организации выборов беспристрастными органами. В нем содержатся принципы, касающиеся состава органов, ответственных за управление выборами, порядка принятия решений и мер по дальнейшему развитию профессионализма и эффективности управления выборами.<sup>20</sup> Соответствующий Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии отражает и более подробно освещает применимый передовой опыт в контексте референдумов.<sup>21</sup>

Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам по вопросам надлежащего управления (далее Кодекс надлежащего управления)<sup>22</sup> применимы к «любому субъекту публичного права любого рода и на любом уровне, включая государственные, местные и автономные органы власти, предоставляющему публичные услуги или действующему в общественных интересах». Кодекс надлежащего управления включает положения, определяющие и развивающие принципы надлежащего управления, такие как законность, эффективность (правовая определенность, действие в разумные сроки), равенство (равное обращение и отсутствие дискриминации), беспристрастность, инклюзивность и прозрачность.

Кроме того, «Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел» Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) 2018 года представляют собой полезный ресурс с прямыми ссылками на управление выборами,

18 Читатели, интересующиеся делами, непосредственно касающимися управления выборами, могут ознакомиться с внушительным сводом судебных прецедентов ЕСПЧ, например, в [базе данных программы «Наблюдение за выборами и поддержка демократии»](#).

19 *Cumhuriyet Halk Partisi vs Turkey*, заявление № 48818/17, ЕСПЧ §§ 33 – 34 и 37 – 38.

20 [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#), Венецианская комиссия (52-я сессия), 18-19 октября 2002 г.

21 [Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов](#), пересмотренная версия, Венецианская комиссия, 131-я сессия, 17-18 июня 2022 г.

22 [Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам по вопросам надлежащего управления \(CM/Rec \(2007\)7\)](#), совещание 99bis, 20 июня 2007 г.

закрепляющими принципами независимости, беспристрастности и прозрачности.<sup>23</sup> Они также призывают ОУВ проводить широкие консультации при принятии решений и предоставлять доступ к соответствующей информации всем заинтересованным сторонам.

## 4. ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

Аналитики по вопросам выборов и по правовым вопросам миссий БДИПЧ по наблюдению должны обладать экспертным пониманием международных стандартов проведения выборов и документов, отображающих передовой опыт. Хотя прочим аналитикам, долгосрочным наблюдателям (ДН) и краткосрочным наблюдателям (КН) также было бы полезно ознакомиться с этими документами, более важно, чтобы все соответствующие члены миссии по наблюдению были в полной мере осведомлены о ключевых принципах, которые должны определять работу ОУВ, а именно:

- Добросовестность
- Законность
- Эффективность
- Независимость
- Беспристрастность
- Прозрачность
- Подотчетность
- Инклюзивность

Помимо разъяснения данных ключевых принципов, в настоящем разделе рассматривается, как аналитики миссий БДИПЧ по наблюдению и ДН должны оценивать соблюдение данных принципов ОУВ при применении законодательства в области выборов. В каждом подразделе предлагаются вопросы для исследования, излагающие ключевые показатели для каждого принципа. Сбор и анализ информации, связанной с этими вопросами, составляет основу для оценки управления выборами.

### А. Добросовестность

ОУВ являются основными органами, обеспечивающими честность избирательного процесса. Принцип добросовестности на выборах может применяться к людям, процедурам, материалам и системам. В параграфе 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ содержится конкретное требование, согласно которому голоса должны подсчитываться и сообщаться честно, и широко признано, что все другие процессы на выборах также должны проводиться честно. Соблюдение других принципов, таких как законность, беспристрастность и эффективность, способствует укреплению добросовестности.

<sup>23</sup> См. [Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел](#) УВКПЧ ООН, 20 июля 2008 г.

Среди прочего, КПК ООН требует от государств-участников «(1) поощрять, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц» и «(2) стремиться применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций».<sup>24</sup>

**Применительно к людям,** добросовестность касается их надежности и честности. Человеческие действия, такие как фальсификация результатов выборов, подкуп избирателей, запугивание избирателей и другие бесчестные приемы, осуществляемые ради личной или политической выгоды, представляют собой отсутствие добросовестности у людей. В большинстве юрисдикций это уголовные преступления. Добросовестные действия человека также связаны с принципами законности, беспристрастности и подотчетности.

Антикоррупционные меры, определенные в КПК ООН как меры, способные повысить добросовестность государственных органов, таких как ОУВ, включают:

- Соответствующие политики по предотвращению коррупции и конфликта интересов
- Правила закупок, обеспечивающие конкурентоспособность, прозрачность и экономическую эффективность
- Кодекс поведения для всех должностных лиц и персонала
- Внешний аудит<sup>25</sup>

В соответствии со статьей 13 КПК ООН, в которой речь идет об «участии общества», государства-участники должны содействовать привлечению отдельных лиц и групп за пределами государственного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, к процессу принятия решений, связанных с противодействием и борьбой с коррупцией. Целесообразно создание безопасных каналов (горячих линий, специальных онлайн-платформ), посредством которых граждане могут сообщать о бесчестных действиях, связанных с выборами.

**Применительно к процедурам, материалам и системам,** добросовестность отображает их степень надежности и устойчивости, чтобы защитить избирательный процесс от любой формы манипулятивного, произвольного вмешательства или прочего использования либо недостатков системы, которые могут снизить его надежность или достоверность.<sup>26</sup>

---

24 См. статью 1(с) и статью 8 КПК ООН, указ. соч., сноска 12.

25 См. статью 8 КПК ООН, указ. соч., сноска 12.

Практики, которые могут способствовать обеспечению добросовестности избирательного процесса, включают закупку материалов с соответствующими функциями безопасности, тестирование критически важных систем, таких как система обработки результатов, аудит любых аномальных результатов выборов и принятие комплексных мер (ручной) повторной перепроверки результатов в случае возникновения каких-либо сомнений в их достоверности (см. также раздел V.16 Использование информационных и коммуникационных технологий).

### Вопросы для исследования:

- Существует ли кодекс поведения для должностных лиц и персонала органов, ответственных за управление выборами? Обнародован ли он? Строго ли он соблюдается?
- Есть ли у ОУВ какие-либо политики противодействия коррупции, в том числе в отношении закупок и конфликтов интересов, а также какие-либо каналы информирования/горячие линии?
- Проводят ли ОУВ для сотрудников органов, ответственных за управление выборами, мероприятия по повышению осведомленности о вопросах добросовестности, в том числе о юридических требованиях по соблюдению процедур и о наказаниях за несоблюдение?
- Существует ли система, позволяющая гражданам сообщать о недобросовестных действиях, связанных с выборами?
- Быстро и эффективно ли рассматриваются обвинения в недобросовестности среди должностных лиц ОУВ?
- В достаточной ли степени дизайн выборных материалов способствует предотвращению фальсификации (бюллетени, урны для голосования и т. д.)?
- Проверяют ли ОУВ системы перед использованием на наличие каких-либо недостатков?
- Надлежащим ли образом хранятся предвыборные материалы, которые носят конфиденциальный характер, до, во время и после процесса голосования?
- Применяют ли ОУВ на постоянной основе необходимые меры безопасности в области кибербезопасности для систем ИКТ?

26 Параграф 19 ЗОП № 25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10, запрещает любую форму чрезмерного вмешательства в свободное волеизъявление избирателей, а параграф 20 запрещает любое незаконное или произвольное вмешательство в процесс выборов.

## В. Законность

Принцип законности вытекает из концепции верховенства права.<sup>27</sup> Согласно данному принципу, ОУВ должны действовать в соответствии с законом и в рамках своих полномочий. Полномочия ОУВ должны быть четко прописаны в законе.<sup>28</sup>

Законодательство в области выборов, принятое законодательным органом, и подзаконные акты, утвержденные ОУВ, должны быть официально обнародованы, соответствовать другим законам (в соответствии с национальной иерархией правовых норм), не иметь обратной силы (как правило) и содержать достаточно подробную информацию обо всех аспектах деятельности ОУВ.<sup>29</sup> Законы и нормативные акты должны быть актуальными и легкодоступными, например, на веб-сайте центрального ОУВ.<sup>30</sup>

Если правовая база неясна и/или содержит пробелы, ОУВ должны стремиться внести необходимые пояснения в рамках своих юридических полномочий. В ходе этой работы ОУВ должны гарантировать, что люди или партии не подвергаются дискриминации. Принятие решений должно быть единообразным: решения не должны приниматься произвольно и должны быть одинаковыми в схожих ситуациях. При осуществлении полномочий по принятию решений ОУВ должны соблюдать баланс между преследуемыми целями (введение новых гарантий при регистрации избирателей, требование дополнительных документов для подтверждения правомочности кандидатов и т. д.) и любыми негативными последствиями, которые их решения оказывают на права или интересы людей и партий. Если решение касается реализации фундаментальных прав, таких как право баллотироваться на выборах или право голоса, ОУВ должны стремиться облегчить реализацию этого права.<sup>31</sup>

В случае нарушений на выборах ОУВ должны в рамках своих полномочий обеспечить соответствие избирательного процесса требованиям законодательства. Решения ОУВ в отношении нарушений должны быть подкреплены вескими основаниями и пояснениями. В зависимости от характера нарушения, это может потребовать вмешательства правоохранительных или судебных органов. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, реагируют ли ОУВ на нарушения и каким образом, в том числе действуют ли они *ex officio* при необходимости, например, или оставляют проблему без внимания, тем самым терпимо относясь к правонарушениям.

27 В преамбуле Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6, государства-участники «признают, что плюралистическая демократия и правовое государство являются существенно необходимыми для обеспечения уважения всех прав человека и основных свобод». См. также параграфы 5.3, 5.5, 5.7 и 5.8.

28 Термин «закон» здесь включает все документы, которые носят юридически обязательный характер, включая национальное законодательство, подзаконные акты, а иногда и прецедентное право.

29 По вопросу о ясности законодательства в области выборов см. также ЕСПЧ, [Гросару против Румынии](#), заявление № 78039/01, §§ 47 и 52, 2 июня 2010 г.

30 См. также параграф 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.

31 См. также параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.



Оценка соблюдения ОУВ принципа законности совместно осуществляется аналитиками наблюдательной миссии БДИПЧ по вопросам выборов и по правовым вопросам.

Помимо оценки правовой базы, регламентирующей управление выборами, аналитики должны оценить соблюдение правил всеми учреждениями, наделенными функцией администрирования выборов, действия ОУВ в пределах своих полномочий и в соответствии с буквой (а иногда и с духом) закона в единообразной манере и отсутствие в их нормативных решениях обратной силы.

Несмотря на то, что это не требуется в рамках оценки законности, также важно отмечать и сообщать о любых положительных шагах, предпринятых ОУВ для содействия соблюдению закона, например, путем широкого распространения информации о юридических последствиях за нарушения (посредством обучающих материалов) и путем подготовки сотрудников органов, ответственных за управление выборами, по вопросам их юридических обязанностей и процедур.

#### Вопросы для исследования:

- Четко ли прописаны в законодательстве полномочия ОУВ на всех уровнях?
- Как подходят ОУВ к каким бы то ни было юридическим неясностям или пробелам? Используют ли ОУВ свои законные полномочия надлежащим образом, принимая нормативные акты в ситуациях, когда это предусмотрено?
- Соответствуют ли нормативные акты и другие решения, принятые ОУВ, положениям закона?
- Соответствуют ли решения ОУВ правовым принципам (приняты в рамках полномочий, не имеют обратной силы, ограничения прав и санкции пропорциональны необходимости)?
- Четко ли сформулированы решения? Указаны ли в них причины и фактические основания, на которых они были приняты?
- Своевременно ли публикуются нормативные постановления?
- Уведомляются ли о решении лично те лица, кого затрагивают административные решения?
- Стремятся ли ОУВ соблюдать закон правильно и единообразно?
- Во всех подразделениях/на всех уровнях? Одинаково в отношении всех участников? На всех этапах?

- Принимают ли ОУВ соответствующие меры для устранения каких-либо процедурных нарушений?
- Как ОУВ поступают в случаях, когда члены ОУВ или сотрудники на любом уровне не применяют закон должным образом? Принимает ли вышестоящий орган меры для исправления ситуации?
- В случаях, когда в применении закона отмечается отсутствие единообразия, является ли это общей закономерностью или исключительным/единичным случаем?
- Были ли представлены какие-либо иски в отношении применения ОУВ законодательства? Если да, то каков результат?

### С. Эффективность

Эффективность является признанным стандартом государственного управления, который предполагает «компетентность», «разумную государственную политику» и «сотрудничество».<sup>32</sup> Он применяется «ко всем государственным учреждениям, в том числе органам исполнительной и законодательной власти, секторам обеспечения безопасности и отправлению правосудия, независимым конституционным органам и государственным корпорациям». Принцип эффективности применительно к ОУВ относится к общей правомочности организации (независимость, подотчетность, планирование и координация), обоснованному принятию решений (законному, беспристрастному и прозрачному) и совместной реализации (консультативной, инклюзивной) применимых правил.

Хорошо организованный избирательный процесс может оказать положительное влияние на реализацию избирательных прав граждан, а также укрепить доверие к выборам, к достоверности процесса и его результатам. Плохо организованный процесс может подорвать доверие к ОУВ и вызвать сомнения в достоверности избирательного процесса и результатов выборов.

Хотя основные параметры избирательного процесса и гарантии избирательных прав устанавливаются законом, суть управления выборами в конечном итоге заключается в том, чтобы обеспечить правомочным лицам реальную возможность голосовать и быть избранными на подлинных выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.<sup>33</sup> Эффективность работы ОУВ напрямую влияет на качество и честность избирательных процессов и является одним из необходимых

32 [Принципы эффективного управления для устойчивого развития ЭКОСОС](#), Экономический и Социальный Совет ООН, 2018 г., E/2018/44-E/C.16/2018/8, параграф 31. См. также параграф 19 ЗОП № 25, указ. соч., сноска 10, который требует, чтобы «выборы проводились справедливо и свободно на периодической основе в рамках законодательной базы, гарантирующей эффективную реализацию права голоса».

33 См. статью 25 МПГПП, указ. соч., сноска 9.

условий для обеспечения прав избирателей и претендентов, как того требуют международные обязательства.<sup>34</sup>

Для обеспечения единообразного и эффективного применения закона центральный ОУВ должен быть в достаточной степени наделен соответствующими полномочиями «управления и контроля» в отношении вспомогательных и подчиненных структур. Этот вопрос рассматривается в разделе IV.3, охватывающем сферу полномочий ОУВ, и тесно связан с принципами законности и подотчетности.

Эффективные ОУВ с большой степенью вероятности располагают адекватными финансовыми и человеческими ресурсами, а также потенциалом и знаниями, приобретенными в ходе обучения. Также важно обеспечить экономическую эффективность, финансовую самостоятельность и устойчивость. В статье 7 Кодекса надлежащего управления более подробно рассматривается принцип эффективности, включая необходимость того, чтобы государственные органы действовали в разумные сроки.

Эффективность организации выборов должна оцениваться наблюдательными миссиями БДИПЧ, учитывая такие параметры как добросовестность при регистрации кандидатов, качество регистрации избирателей и процессов голосования. Это, в свою очередь, может зависеть от ясности и полноты процедур, надежности и точности систем ИКТ, внутренней и внешней координации, содействия, контроля и соблюдения сроков. ОУВ также должны быть эффективны в процессе принятия решений, чтобы обеспечить бесперебойное и своевременное управление выборами, а также быстрое разрешение избирательных споров и устранение любых нарушений. ОУВ также должен оцениваться на предмет эффективности в решении возникающих проблем или обеспечении эффективных средств правовой защиты в случае выборных нарушений.

Однако эффективность управления выборами нельзя измерять исключительно на основе соблюдения процедур или на основании того, хорошо ли спланировано и реализовано проведение выборов.<sup>35</sup> Организация ОУВ данного процесса может повлиять на реализацию гражданами своих избирательных прав. Являясь органами государственной службы, ОУВ также должны оправдывать разумные ожидания

<sup>34</sup> См. параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.

<sup>35</sup> Преамбула Кодекса надлежащего управления, указ. соч., сноска 22, гласит, что «хорошая организация является аспектом надлежащего управления; что речь идет не только о юридических механизмах; что это зависит от качества организации и управления; что оно должно отвечать требованиям эффективности, действенности и соответствия потребностям общества; что оно должно поддерживать и защищать общественную собственность и другие общественные интересы; что оно должно соответствовать бюджетным требованиям; и что оно должно исключать все формы коррупции».

граждан и проявлять инициативу в рамках своих полномочий, оперативно реагировать и оказывать содействие. Это помогает сформировать положительное общественное мнение относительно управления выборами.

#### Вопросы для исследования:

- Обладают ли ОУВ достаточными финансовыми, человеческими и оперативными ресурсами?
- Располагает ли центральный ОУВ надлежащими оперативными планами?
- Какие средства имеются у центрального ОУВ для обеспечения последовательности и единообразия в применении правовых положений нижестоящими ОУВ?
- Достаточно ли центральный ОУВ координирует и контролирует работу подчиненных/вспомогательных структур для обеспечения единообразного правоприменения?
- Обеспечивает ли центральный ОУВ всестороннее и своевременное обучение нижестоящих ОУВ?
- Существуют ли какие-либо опасения, связанные с эффективным управлением и использованием ресурсов ОУВ, включая финансовые ресурсы?
- Соблюдают ли ОУВ на всех уровнях установленные законом сроки?
- Эффективно ли ОУВ реагируют на запросы заинтересованных сторон/избирателей, информационные запросы, потребности и т. д.? Принимаются ли решения в ответ на такие запросы в разумные сроки?
- Налажена ли эффективная работа центрального ОУВ с другими ведомствами, участвующими в управлении выборами?
- Своевременно ли рассматриваются избирательные споры и нарушения?

#### D. Независимость

Какая бы модель управления выборами ни использовалась (см. раздел III.1 об используемых типах управления выборами), ОУВ должны иметь возможность осуществлять свою деятельность без чрезмерной зависимости от каких-либо других лиц. Независимо от организаций, выдвигающих кандидатуры, лица, назначенные в состав органа, принимающего решения, не должны подвергаться какому-либо давлению или неправомерному влиянию, а его члены не должны выполнять каких-либо иных функций, которые создают реальный или предполагаемый конфликт интересов. В соответствии с официальным толкованием международных договоров

и конвенций, а также документов передового опыта в области проведения выборов, для управления избирательным процессом требуется наличие независимого ОУВ.<sup>36</sup>

Независимый ОУВ выполняет свои функции без указаний или вмешательства со стороны каких-либо государственных органов или политических интересов. Одной из целей создания ОУВ как автономного органа является снижение риска вмешательства в его работу правительства, у которого, как у претендента на выборах, имеется конфликт интересов.

Создание автономного ОУВ, независимого от исполнительной власти, может быть нецелесообразно на практике в случае нехватки у него человеческих и финансовых ресурсов или регулирующих полномочий, необходимых для независимого выполнения своей работы. Это является ключевым критерием оценки для наблюдательных миссий БДИПЧ – обладают ли органы, ответственные за управление выборами, “функциональной”, а не “институциональной” независимостью. Например, располагает ли центральный ОУВ достаточными ресурсами и контролем над своим бюджетом; может ли он напрямую нанимать необходимый персонал; и может ли он выполнять свою регулирующую функцию без одобрения соответствующих нормативных актов со стороны правительства?

Опыт наблюдений показал, что создание ОУВ в качестве автономного органа не обязательно гарантирует его свободу от политического или институционального давления или то, что он организует выборы независимым образом.

Независимо от того, является ли ОУВ автономным органом или входит в состав правительства (или находится под его юрисдикцией), один из основных вопросов, который предстоит оценить наблюдательным миссиям БДИПЧ, заключается в том, испытывают ли на практике сотрудники органов, ответственных за управление выборами, какое-либо институциональное давление, связанное с выполнением своих задач.

Общественное доверие к независимости ОУВ часто зависит от восприятия. Вопрос заключается в том, на каком этапе общественность может счесть, что зависимость ОУВ вызывает опасения? Хотя общественное восприятие может быть несовершенным или вовсе ошибочным, оно может стать источником ценной

36 Параграф 20 ЗОП №25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10, гласит: «Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта». В разделе II.3.3.1.b Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, говорится: «Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях ... должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии».

информации о независимости органов, ответственных за управление выборами, и может либо благоприятствовать честности избирательного процесса, либо ослабить ее. Такое восприятие обычно базируется на приверженности ОУВ принципам добросовестности, беспристрастности, прозрачности в принятии решений и подотчетности.

### Вопросы для исследования:

- Может ли центральный ОУВ принимать нормативные акты без одобрения исполнительной власти? Могут ли решения ОУВ быть отменены каким-либо государственным органом (за исключением суда)?
- Какие правовые гарантии существуют для защиты независимости ОУВ? Например:
  - Имеют ли члены ОУВ гарантии пребывания в должности?
  - Предусмотрены ли уголовные/административные санкции за избирательные правонарушения, которые могут поставить под угрозу независимость ОУВ?
- Располагает ли центральный ОУВ бюджетом, над которым он имеет полный контроль? Достаточный ли бюджет для того, чтобы ОУВ могли выполнять свою работу независимо?
- Могут ли ОУВ нанимать собственный персонал?
- Откомандировывают ли правительственные учреждения своих сотрудников в ОУВ? Если да, то как это влияет на управление выборами и на восприятие их независимости претендентами и гражданами?
- Имеются ли какие-либо признаки вмешательства в работу ОУВ или их отдельных членов?
- Уверены ли ОУВ в самостоятельности принятия решений и действий?
- Уверены ли заинтересованные стороны избирательного процесса в независимости ОУВ от политических интересов?

## Е. Беспристрастность

Независимость ОУВ не имеет большого значения, если они не выполняют свои задачи беспристрастно.<sup>37</sup> Принцип беспристрастности требует, чтобы ОУВ относились ко всем людям и субъектам, таким как кандидаты, политические формирования или избиратели одинаково (если они обладают одинаковым статусом), исключая какие бы то ни было формы фаворитизма или предвзятости. С точки зрения выборов это означает, что решения и действия ОУВ, такие как применение правовых положений о выдвижении кандидатов или регистрации избирателей, принимаются объективно

37 См. раздел II.3.1.а Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

и политически нейтрально. Как и в случае с независимостью, недостаточно просто быть беспристрастным; необходимо, чтобы общественность также считала ОУВ беспристрастными.

Во многих государствах-участниках ОБСЕ состав ОУВ основан на политическом представительстве. Включение в состав ОУВ членов, выдвинутых субъектами, представляющими политические интересы, автоматически не ставит под угрозу его беспристрастность. ОУВ, в состав которого входят партийные элементы, может решительно защищать функциональную автономию от правительства и основывать свои решения исключительно на объективных и фактических критериях, а не на политических интересах.

Если ОУВ является коллегиальным органом (состоящим из нескольких назначенцев, независимо от того, выдвинуты ли его члены субъектами, представляющими политические интересы или нет), полномочия по принятию решений распределяются между членами в равной степени. В данном случае коллегиальность означает наличие коллективной ответственности, которая является гарантией беспристрастности как ОУВ, так и принятых им решений. Такой орган должен действовать “коллегиально”, то есть он должен организовать свою работу таким образом, чтобы члены имели равный доступ к документам и другой информации и могли в полной мере участвовать в обсуждениях и принятии решений.

После назначения в ОУВ члены, назначенные партией, не должны предпринимать никаких действий, которые могли бы указывать на партийную поддержку какого-либо кандидата, политического деятеля или иных политических интересов, или восприниматься как такая поддержка. Чтобы снизить риск партийной ангажированности, никакая политическая группа, имеющая право выдвигать и/или назначать членов, не должна иметь возможности занимать доминирующее положение в работе ОУВ, например, за счет большинства ее членского состава, или иметь реальный контроль над отбором членов ОУВ. Отсутствие беспристрастности можно наблюдать, когда одна группа членов ОУВ на практике блокирует принятие решений другими членами или всем ОУВ с целью получения политической выгоды.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны попытаться оценить, соблюдаются ли требования кворума и большинства для действительности заседаний и решений (формальные гарантии коллегиального принятия решений), участвуют ли все назначенные члены и существует ли возможность для содержательного обсуждения.

Другим примером предвзятости может быть ситуация, когда сотрудники избирательных органов более (или менее) тщательно изучают документы о выдвижении кандидатов или отчеты о финансировании предвыборной агитации в отношении одной партии, чем в отношении другой. Предвзятое отношение может возникнуть, когда аналогичные избирательные споры рассматриваются и урегулируются совершенно по-разному. Если выясняется, что ОУВ по-разному относились к избирателям или претендентам, наблюдательные миссии БДИПЧ должны выяснить, существует ли объективная причина, объясняющая применение различных подходов.

Чтобы дать объективную и обоснованную оценку беспристрастности ОУВ, наблюдательные миссии БДИПЧ должны собрать в отношении различных аспектов управления выборами широкий спектр информации от ОУВ на различных уровнях, а также от разных политических претендентов и представителей средств массовой информации, гражданского общества и уязвимых групп, включая их мнение о беспристрастности деятельности ОУВ.

#### Вопросы для исследования:

- Имеет ли на практике какая-либо конкретная политическая группа большинство среди членов ОУВ? Как это влияет (если вообще влияет) на функционирование ОУВ?
- Есть ли у членов ОУВ конфликт интересов, который может помешать им управлять процессом беспристрастно и объективно?
- Создается ли впечатление, что кто-либо из членов отдает предпочтение определенным политическим группам?
- Применяют ли ОУВ закон одинаково/справедливо ко всем участникам?
- Выражают ли публично члены ОУВ какие-либо предвзятые взгляды в отношении кандидатов, что может указывать на наличие политических предпочтений или восприниматься таким образом?
- Присутствует ли в программах действий, решениях или действиях ОУВ дискриминация в отношении какой-либо конкретной группы людей?
- Уверены ли заинтересованные стороны избирательного процесса в беспристрастности ОУВ?
- Могут ли все назначенные члены данного ОУВ беспрепятственно участвовать в заседаниях?
  - Своевременно ли члены ОУВ получают приглашение на заседание?
  - Имеют ли все назначенные члены ОУВ равный доступ к информации?



- Имеют ли члены ОУВ возможность внести значимый вклад в дискуссии? Являются ли обсуждения подлинными, а не формальным утверждением решений, принятых до официальных заседаний?

## Ф. Прозрачность

Прозрачность (открытость) в функционировании государственных учреждений является устоявшимся принципом и имеет прочную основу в международных стандартах.<sup>38</sup> Прозрачность включает в себя право на доступ к информации, которой располагают государственные органы, и предполагает заблаговременное опубликование этими органами информации, представляющей общественный интерес.

В контексте выборов прозрачность можно определить как выполнение задач и обязанностей ОУВ открыто, что позволяет другим видеть действия по мере их выполнения и иметь доступ к информации. Прозрачный подход позволяет всем заинтересованным сторонам иметь доступ к процессам принятия решений и избирательным процессам по мере их проведения.<sup>39</sup> Все решения должны подкрепляться вескими обоснованиями и пояснениями для повышения уровня прозрачности принятия решений. Уровень прозрачности и общественного доверия можно повысить путем проведения заседаний, связанных с выборами, которые открыты для таких участников выборов, как представители кандидатов и партий, журналисты и наблюдатели за выборами, а также путем независимого контроля за деятельностью по управлению выборами, в том числе со стороны политических партий и кандидатов, международных и непартийных общественных наблюдателей.<sup>40</sup>

В контексте функционирования органов государственного управления прозрачность представляет собой широкую концепцию, которая включает в себя общественные консультации, инклюзивное участие в принятии решений и эффективное взаимодействие с общественностью.<sup>41</sup> Таким образом, прозрачность связана с принципом инклюзивности.

38 Статья 7 КПК ООН, указ. соч., сноска 12, ЗОП №34 КПК ООН, указ. соч., сноска 11, и статья 10 Кодекса надлежащего управления, указ. соч., сноска 22, подробно останавливаются на принципе прозрачности.

39 Процессы включают в себя регистрацию избирателей, проверку данных кандидатов, печать, передачу и хранение избирательных бюллетеней и других материалов, процедуры в день голосования, урегулирование избирательных споров, установление результатов выборов и т. д.

40 ЗОП №25 КПК ООН, указ. соч., сноска 10, предусматривает: «должен осуществляться независимый контроль за процессом голосования и подсчета голосов». Согласно параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ, «Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы», Копенгагенский документ, указ. соч., сноска. 6.

41 Параграф 45 [Руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел](#), УВКПЧ ООН, 20 июля 2018 г.

Многие государства-участники ОБСЕ приняли законодательство, облегчающее право граждан на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Прозрачность предполагает ответы на вопросы и информационные запросы средств массовой информации, претендентов на выборах, наблюдателей за выборами и общественности. Тем не менее, предоставление информации ОУВ должно осуществляться с соблюдением правовых положений, касающихся защиты персональных данных. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить правила доступа к информации и политику, принятую ОУВ в этом отношении.<sup>42</sup>

### Вопросы для исследования:

- Проводят ли ОУВ заседания, открытые для ключевых участников (представителей кандидатов, наблюдателей и средств массовой информации)?
- Планируются ли и объявляются ли эти заседания заранее, чтобы на них могли присутствовать заинтересованные стороны?
- Обеспечивают ли ОУВ онлайн-трансляции своих заседаний?
- Размещают ли ОУВ заблаговременно информацию, связанную с выборами, в открытом доступе?
- Проводит ли центральный ОУВ регулярные брифинги для прессы?
- Предоставляют ли ОУВ участникам и наблюдателям всю запрашиваемую информацию своевременно?
- Проводят ли ОУВ регулярные консультации с участниками, в том числе с претендентами на выборах?
- Обеспечивают ли ОУВ прозрачное принятие решений, в том числе путем публикации альтернативных мнений, технико-экономических обоснований, подробных обоснований решений, протоколов заседаний и обсуждений?
- Предоставляется ли наблюдателям за выборами разумный доступ ко всем этапам избирательного процесса?
- Публикуются ли подробные результаты выборов, в том числе с разбивкой по параметрам и в формате открытых данных?

## G. Подотчетность

Согласно принципу подотчетности, все лица, принимающие решения, как коллективные, так и индивидуальные, несут ответственность за свои решения, по

<sup>42</sup> Параграф 19 ЗОП №34 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 11, предусматривает: «Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации».

которым необходимо отчитываться и предоставлять разъяснения. Подотчетность, которая является неотъемлемой частью концепции «верховенства права», требует эффективных механизмов против злоупотреблений в избирательном процессе или проступков, ведущих к нарушению избирательных прав.<sup>43</sup> В обязанности центрального ОУВ входит обеспечение внутренней подотчетности управления выборами в целом. Также важно, чтобы центральный ОУВ осуществлял контроль всех процессов и оставался ключевым координатором в партнерских отношениях, будь то с другими государственными органами, участвующими в управлении определенными аспектами выборов, или с частными компаниями, нанятыми для оказания таких услуг, как изготовление бюллетеней или внедрение ИКТ-решений.

На практике подчиненные или вспомогательные части системы управления выборами или частные организации, участвующие в выборах, должны быть подотчетны ОУВ более высокого уровня за свои решения, действия и бездействие. ОУВ также могут быть привлечены к ответственности посредством возможности обжалования их нормативных актов и деятельности в суде.

Если законодательство о выборах было нарушено, с умыслом или непреднамеренно, ОУВ могут сыграть решающую роль в принятии решений о мерах и действиях по восстановлению законности и добросовестности избирательного процесса.<sup>44</sup> Таким образом, в рамках своего мандата ОУВ обязаны обеспечить эффективную правовую защиту.

Наблюдательные миссии БДИПЧ могут оценивать соблюдение принципа подотчетности, наблюдая за тем, назначают ли ОУВ в случае необходимости пересчет бюллетеней, исправляют ли ошибки, допущенные должностными лицами избирательных органов, аннулируют ли результаты выборов, назначают ли повторное голосование, и т. д.

Если было совершено уголовное преступление, например, фальсификация результатов выборов, то вопрос, скорее всего, будет решаться в рамках системы уголовного правосудия (правоохранительные и судебные органы), а не через ОУВ. В этом случае ОУВ должны сотрудничать с правоохранительными органами, чтобы обеспечить привлечение виновных к ответственности.

43 Параграф 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ устанавливает: «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе», Копенгагенский документ ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.

44 Как установлено в статье 2 МПГПП, указ. соч., сноска 9, параграфе 13.9 Венского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 7; параграфе 5 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6; и параграфе 18 Московского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 7.

Независимо от модели управления выборами, в отношении ОУВ также должна быть обеспечена горизонтальная подотчетность. Многие государства-участники ОБСЕ требуют, чтобы центральный ОУВ периодически представлял доклады о предусмотренной мандатом деятельности и о своих расходах. Может быть целесообразно требовать, чтобы центральный ОУВ являлся на слушания в другой государственный орган, например, в парламентский комитет, или предоставлял ежегодный публичный отчет, либо проводить независимый аудит его финансовой отчетности.

### Вопросы для исследования:

- Отвечают ли ОУВ за свои решения, действия и бездействие перед вышестоящим ОУВ или судом?
- Установлены ли законодательством исчерпывающие положения, определяющие избирательные правонарушения?
- Указываются ли в решениях ОУВ причины и факты, на которых они основаны?
- Включают ли решения ОУВ по жалобам подробную информацию о процедурах апелляции, включая сроки?
- Были ли представлены какие-либо иски в отношении применения ОУВ законодательства? Если да, то каков результат?
- Принимает ли центральный ОУВ все разумные меры для обеспечения безопасности и честности процессов голосования, подсчета голосов и определения результатов выборов?
- В тех случаях, когда результаты выборов были успешно оспорены, было ли голосование проведено повторно на соответствующих избирательных участках в приемлемые сроки?
- Обеспечивают ли компетентные органы (избирательные, правоохранительные и судебные) привлечение к ответственности лиц, совершивших избирательное правонарушение?
- Должны ли ОУВ отчитываться о своей деятельности и/или проходить аудит финансовых счетов? Доступны ли эти отчеты в открытом доступе?

## Н. Инклюзивность

Статья 25 МПГПП, среди прочего, устанавливает право и возможность каждого гражданина без дискриминации и необоснованных ограничений «допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Согласно параграфу 5 Замечаний общего порядка ООН №25: «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» (курсив наш).<sup>45</sup>

Ключевые международные стандарты демократических выборов подчеркивают универсальность и равенство, полагая, что все правомочные лица имеют право и возможность участвовать в избирательном процессе на равных условиях. Всеобщность голосования и равное обращения со всеми участниками избирательного процесса основываются на фундаментальном принципе недискриминации и применяются ко всей деятельности по проведению выборов. ОУВ несут наибольшую ответственность за обеспечение инклюзивного участия в выборах лиц, имеющих право голоса.<sup>46</sup>

Несмотря на необходимость равного обращения, опыт показал, что некоторым избирателям могут потребоваться специальные меры для преодоления препятствий при участии в избирательном процессе, включая женщин,<sup>47</sup> людей с инвалидностью,<sup>48</sup> людей, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам,<sup>49</sup> молодых и впервые голосующих избирателей, людей с ограниченной возможностью передвижения, например, находящихся в медицинских учреждениях и в местах содержания под стражей, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев, бездомных и людей без определенного места жительства, неграмотных и других лиц.<sup>50</sup>

45 См. также Руководящие принципы УВКПЧ ООН для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, указ. соч., сноска 41.

46 [Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей](#), БДИПЧ/ОБСЕ, 13 июля 2012 г., предоставляет рекомендации по методологии оценки всеобщности регистра (-ов) избирателей.

47 Статья 7 КЛДЖ ООН гласит: «Государства-участники [...] обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право: (а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы». В статье 4.1 подчеркивается, что принятие временных специальных мер не считается дискриминационным. См. также Общие рекомендации 25, 28, 30 КЛДЖ ООН и параграф 3 ЗОП №28 КПЧ ООН. [Руководство по наблюдению и продвижению участия женщин в выборах](#), БДИПЧ/ОБСЕ, 24 апреля 2023 г., представляет подробную информацию об учете гендерной проблематики при наблюдении за выборами.

48 См. [ЗОП №2 КПИ ООН о доступности](#), указ. соч., сноска 11, и глава V.D [ЗОП №6 КПИ ООН о равенстве и недискриминации](#) (19-я сессия, 26 апреля 2018 г.). [Руководство БДИПЧ по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью](#) предоставляет более подробную информацию о роли ОУВ в содействии участию в выборах лиц с инвалидностью.

49 [Руководство БДИПЧ по вопросам наблюдения и содействия участию национальных меньшинств в избирательных процессах](#) предоставляет более подробную информацию о содействии участию национальных меньшинств в избирательных процессах.

50 В параграфе 12 ЗОП №25 КПЧ ООН говорится, что «следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета или ограничения свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса». См. также параграф 11.

Меры по обеспечению доступа к выборам могут включать процедуры по преодолению физических препятствий к избирательному процессу, выпуск информации в доступных форматах и разумные приспособления, необходимые для определенных групп избирателей. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, какие шаги предприняли ОУВ для содействия включению групп людей с особыми потребностями.

Некоторые государства-участники ОБСЕ приняли законодательство, согласно которому органы власти должны консультироваться с общественностью по вопросам, представляющим публичный интерес. В соответствии с передовым международным опытом, также настоятельно рекомендуется участие заинтересованных сторон в процессах принятия решений и разработки политики, например, в процессе оценки потребностей и разработки соответствующих программ.<sup>51</sup> Подходы, которые могут способствовать участию и получению сведений об участии, включают разбивку данных по различным параметрам, поощрение разнообразия при найме на работу, предоставление услуг на разных языках и в различных форматах и проверку доступности. Проведение структурированных общественных консультаций и мероприятий с участием разнообразных заинтересованных сторон должно способствовать инклюзивности и может повысить осведомленность общественности, а также доверие к избирательному процессу.<sup>52</sup>

Будучи публичными органами, в составе ОУВ должно быть надлежащим образом представлено все общество в целом. В их структурах не должно быть неравенства между мужчинами и женщинами или преобладания представителей одного пола на руководящих должностях.<sup>53</sup> Представители меньшинств и люди с инвалидностью также должны быть в полной мере представлены, особенно в консультативных процессах, ведущих к принятию решений.

51 Статья 15 Кодекса надлежащего управления гласит: «(1) Если государственный орган предлагает принять ненормативный акт, который может оказать воздействие на неопределенное число людей, он должен установить процедуры, позволяющие им участвовать в принятии решения, например подача письменных замечаний, слушания, представительство в консультативном органе компетентного органа, консультации и подача публичных запросов. (2) Лица, которых касаются эти процедуры, должны быть четко проинформированы о рассматриваемых предложениях и иметь полноценную возможность выразить свое мнение. Разбирательство должно быть проведено в разумный срок».

52 Помимо закрепленного права каждого на участие в государственных делах, некоторые документы прямо требуют проведения консультаций с группами лиц с особыми потребностями при разработке государственной политики. См., например, [Молодежная стратегия Европейского Союза на 2019-2027 гг.](#) о консультациях с молодежью и молодежными организациями, Резолюция Совета ЕС 2018/C 456/01 от 18 декабря 2018 г. и 1126-е заседание заместителей министров, 6 ноября 2011 г.

53 В [Рекомендации Совета Европы CM/Rec 2003\(3\)](#), 831-е заседание заместителей министров, 12 марта 2003 г., говорится о том, что представительство мужчин и женщин во всех органах принятия решений в политической и общественной жизни не должно опускаться ниже 40 процентов. Также в параграфе 15 [Общей рекомендации №23 Комитета КЛДЖ](#), 16-я сессия Комитета в 1997 году, подчеркивается важность не только устранения барьеров де-юре, но и достижения фактического равенства в общественной и политической жизни.

### Вопросы для исследования:

- Предотвращают ли правовые положения или же создают необоснованные барьеры для участия какой-либо группы людей, имеющей право на участие в избирательном процессе?
- Предусматривает ли закон альтернативные методы голосования для уязвимых групп?
- Какие усилия предпринимают ОУВ для расширения участия маргинализированных групп во всех избирательных процессах?
- Как ОУВ решают проблемы дискриминации, дифференцированного отношения к отдельным гражданам или конкретным группам при их участии в избирательном процессе?
- Прилагают ли ОУВ какие-либо конкретные усилия для улучшения доступа для групп с особыми потребностями, например, посредством предоставления информации в доступных форматах, целевой поддержки и инфраструктуры?
- Предоставляет ли центральный ОУВ информацию избирателям и обучение в инклюзивном формате и обеспечивает ли предоставление выборных материалов, включая избирательные бюллетени, в доступных форматах?
- Насколько инклюзивным является процесс принятия решений ОУВ? Имеют ли общественные объединения, представляющие интересы маргинализированных групп, возможность изложить ОУВ свои взгляды на политику и меры, связанные с участием в выборах, до принятия решений или окончательной разработки программ?
- Была ли проведена ОУВ проверка на предмет пригодности избирательных участков для различных категорий избирателей?
- Отражает ли состав ОУВ и их административный персонал общество с точки зрения пола, национальных меньшинств, людей с инвалидностью и т.д.? Какие правовые нормы и практические меры приняты для обеспечения инклюзивности членского состава ОУВ?
- Есть ли у ОУВ планы действий по гендерным вопросам или координаторы по гендерным вопросам среди их сотрудников?
- Предоставляют ли ОУВ информацию и проводят ли заседания, доступные ключевым заинтересованным сторонам?



### III. Общие черты управления выборами

#### **УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ И ЕГО КОМПОНЕНТЫ: ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

В настоящем руководстве используется понятие «**управление выборами**» или «ОУВ» в отношении органов или учреждений, отвечающих за организацию и проведение выборов, вне зависимости от подлинного характера их фактического ведомственного положения. Объем полномочий по управлению выборами может быть различным – от контроля лишь за административными и техническими аспектами организации выборов до ответственности за широкий спектр вопросов, включая функции мониторинга, надзора и правоприменения.



В составе органов, ответственных за управление выборами, может быть один орган, назначенный основным **ОУВ** на национальном уровне. Обычно он отвечает за общую организацию выборов и выступает в качестве основного субъекта, принимающего решения. Его роль часто включает в себя разработку норм по применению законодательства, утверждение программ, принятие решений по индивидуальным вопросам и заявлениям. ОУВ может быть коллегиальным органом, например, избирательной комиссией или физическим лицом, например, руководителем избирательного округа или должностным лицом избирательного органа.

Однако нередко различные задачи, связанные с проведением выборов, возлагаются на дополнительные или множественные органы. Обычно сюда входят исполнительные или оперативные подразделения, часто известные как «**секретариат**», несущие административную ответственность за текущие процессы и проведение выборов. Подчиненные или вспомогательные структуры управления выборами, такие как территориальная избирательная комиссия или руководитель избирательного округа, также могут иметь оперативный и административный персонал.

В настоящем руководстве учреждения, совместно несущие ответственность за управление выборами или отвечающие за отдельные элементы избирательного процесса, подпадают под термин «органы, ответственные за управление выборами», если не указано иное.

## 1. Типы и структура управления выборами

### А. Модели управления выборами

Не существует конкретных международных стандартов, касающихся типа или состава органов, ответственных за управление выборами, а также методов их создания. Таким образом, выбор модели, которая лучше всего соответствует национальному контексту и выборным традициям и которая считается наиболее эффективной для проведения выборов в соответствии с национальными законами, международными обязательствами и стандартами, осуществляется на усмотрение государств-участников ОБСЕ. В государствах-участниках ОБСЕ сформировались и используются различные модели управления выборами. Ниже представлены наиболее распространенные модели.<sup>54</sup>

В то же время, выбор модели управления выборами и принятие решений, ведущих к такому выбору, также должны основываться на нескольких руководящих принципах,

<sup>54</sup> Более подробный обзор различных моделей управления выборами см. в «Дизайн системы управления выборами» Международного института демократии и содействия выборам IDEA, стр. 6-12, указ. соч., сноска 4.

вытекающих из передового международного опыта, в первую очередь путем обеспечения прозрачности процесса и проведения всеобъемлющих консультаций со всеми заинтересованными сторонами.<sup>55</sup> Широкое политическое согласие относительно типа, метода создания и состава ОУВ может повысить доверие и уверенность общества в выборах и их управлении. В соответствии с передовым избирательным опытом, изменения типа управления выборами и методов формирования ОУВ, как правило, должны осуществляться заблаговременно до проведения выборов, чтобы гарантировать наличие у органов, кандидатов и избирателей, на которых может повлиять такое решение, достаточного количества времени для адаптации.<sup>56</sup>

Независимо от своего состава, ОУВ должны действовать беспристрастно и прозрачно.<sup>57</sup> В своей работе они должны руководствоваться целью добросовестного применения законов, не подвергаясь влиянию соображений политического характера. Ключевые принципы, которыми должны руководствоваться ОУВ, изложены в Разделе II.4.

Дополнительным важнейшим соображением при выборе модели управления выборами является учет интересов и создание возможностей для участия всех групп избирателей в управлении выборами. Так, могут приниматься специальные меры по повышению гендерного равенства, меры по представительству национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств и людей с инвалидностью. Более подробные аспекты, связанные с ролью управления выборами в содействии участию этих и других групп, которые могут оказаться в уязвимом положении в ходе избирательного процесса, широко освещаются в настоящем руководстве.

### Автономная модель

Согласно этой модели, ОУВ являются автономными (независимыми) от правительства учреждениями и часто включают в себя членов, назначаемых, в числе прочего, политическими партиями. Однако они могут быть подотчетны законодательному, судебному органу или главе государства. Эта модель обычно включает в себя автономный орган, наделенный ответственностью за организацию выборов, во главе иерархии ОУВ на промежуточном (региональном, окружном, районном или муниципальном) уровне и на уровне избирательных участков.

55 См. раздел II.3.1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

56 См. раздел II.2.b Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

57 Параграф 45 [Руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел](#) УВКПЧ ООН, указ. соч., сноска 41, гласит: «Избирательные органы должны быть в состоянии работать независимым и беспристрастным образом, независимо от их состава. Эти органы должны быть открытыми, прозрачными и максимально ориентированными на проведение консультаций в ходе принятия своих решений и предоставлять доступ к соответствующей информации всем заинтересованным сторонам».

Возможны варианты этой модели, при которых могут существовать два (или более) органа, наделенные ответственностью за организацию выборов, каждый из которых является автономным от правительства учреждением. В таком случае один из этих органов может быть уполномочен определять политику или принимать решения по избирательным спорам, а другой (другие) — отвечать за техническую подготовку.

Автономные ОУВ широко распространены в некоторых молодых демократиях и странах, находящихся на этапе перехода к демократии, когда существует недостаток доверия к государственным институтам как к потенциальным организаторам выборов. Однако ОУВ, структурно независимые в своей работе от правительства, также создаются в странах с более давними демократическими традициями, подтверждая дополнительные преимущества существования профессионального и специализированного учреждения, аккумулирующего национальный избирательный опыт.

### **Правительственная модель**

Согласно правительственной модели, выборы организуются и проводятся государственными служащими центрального уровня правительства, например, Министерства внутренних дел или Министерства юстиции и/или местными властями. На национальном уровне такие ОУВ обычно возглавляет министр или должностное лицо, которое в то же время может быть членом или кандидатурой от политической партии, но не защитником партийных интересов в этом институте. Также за разработку политики могут совместно отвечать несколько органов или агентств на уровне центральных или местных государственных структур, тогда как технические аспекты организации выборов в рамках этой модели обычно остаются на усмотрение местных властей.

Правительственные модели управления выборами были приняты и эффективно работают в странах с давней традицией разделения между государством и политическими партиями и высоким доверием участников выборов к государственной администрации. Таким образом, общественное доверие является краеугольным камнем успеха этой модели управления выборами.

### **Смешанная модель**

Смешанная модель обычно включает в себя два компонента:

- автономная структура, определяющая общую политику и обеспечивающая надзор; и
- исполнительная структура, которая может находиться в пределах министерства или иного государственного учреждения.

В рамках этой модели выборы обычно организуются правительственной структурой, при этом определенные обязанности возлагаются на автономный



ОУВ. Распределение и баланс полномочий между этими двумя компонентами могут варьироваться. Отношения между правительственными и автономными структурами должны быть четко прописаны в законе, а элементы их мандатов должны соблюдаться на практике.

Структура управления выборами может сочетаться с различными моделями и/или их элементами, поэтому определение их принадлежности к одному или иному типу может оказаться затруднительным. Кроме того, дополнительным учреждениям и структурам, в том числе правительственным министерствам или местным администрациям, могут быть поручены различные административные, технические и логистические компоненты подготовки и проведения выборов. Хотя эти органы формально могут рассматриваться как вспомогательные структуры при управлении выборами, в некоторых случаях их деятельность, связанная с выборами, может быть тесно переплетена с деятельностью ОУВ, что еще больше усложняет точную классификацию.

Существуют также страны, в которых некоторые ОУВ состоят из судей или же судьи входят в их состав. Хотя такие ОУВ не являются судебными органами, включение в их состав судей может помочь еще больше подчеркнуть независимость управления выборами от государственной администрации и политических интересов.

В таких моделях судьи часто назначаются членами ОУВ в силу своей должности, решениями председателей судов высшей инстанции или путем жребия среди правомочных судей. В любом случае процесс отбора должен быть прозрачным и соответствовать принципу независимости судебной власти и ОУВ, а также укреплять общественное мнение об их независимости и беспристрастности. В то же время такой состав и метод отбора могут быть неэффективными в странах, где судебная власть не воспринимается как беспристрастная и независимая.

Правительственная или смешанная модель управления выборами опирается на человеческие ресурсы, финансовую, административную и логистическую поддержку правительственных учреждений. Тем не менее, ОУВ должны выполнять свой мандат без учета партийных интересов своих членов или глав правительственных учреждений. Там, где существует широкая общественная уверенность в политической беспристрастности государства и государственной службы, а также в независимости судебной власти, управление избирательным процессом государственным органом может не вызывать разногласий и, следовательно, общественность может не видеть необходимости в создании автономного ОУВ.

## В. Централизованные и децентрализованные структуры

При централизованной структуре управления выборами, как правило, одному главному (центральному) органу, ответственному за управление выборами, на национальном уровне, оказывают поддержку дополнительные, вспомогательные нижестоящие органы, которые отвечают за управление выборами на промежуточном уровне и на уровне избирательных участков.<sup>58</sup> Функция центрального ОУВ заключается в обеспечении последовательного централизованного руководства, в то время как практической реализацией занимаются нижестоящие ОУВ. Структура ОУВ среднего уровня обычно соответствует территориальному и административному делению страны, потому что он может быть создан на региональном, провинциальном, окружном, районном или муниципальном уровне. На органы среднего уровня может быть возложен значительный объем ответственности за различные процессы. Это может включать регистрацию кандидатов, регистрацию избирателей, создание нижестоящих органов, контроль за финансированием предвыборной агитации и разрешение избирательных споров. Обязанности ОУВ на уровне избирательных участков относятся в основном к процедурам дня голосования.

Сочетание централизованного руководства и децентрализованного исполнения обычно позволяет более целенаправленно управлять процессами в зонах ответственности на различных уровнях и эффективно использовать ресурсы. При децентрализованной структуре ОУВ на более низком уровне обычно не подчиняются центральному органу и выполняют свои функции самостоятельно. Точная структура и распределение полномочий между органами, ответственными за управление выборами, могут различаться и зависеть от размера страны, системы правления, количества избирателей, типа избирательной системы и инфраструктуры.

## С. Постоянные и временные структуры

ОУВ могут работать на постоянной или непостоянной основе. В зависимости от модели и ведомственной структуры, разные механизмы могут применяться к разным частям или уровням управления выборами или только к отдельным частям архитектуры ОУВ.

Учитывая спектр вопросов и сложность процессов, которые включает управление выборами на протяжении всего избирательного цикла, в соответствии с передовым опытом, на постоянной основе должен присутствовать, по крайней мере, ОУВ национального уровня.<sup>59</sup> Такие органы всегда присутствуют и продолжают функционировать без перерыва, а их члены назначаются на определенный срок.

58 В регионе ОБСЕ ОУВ создаются на различных уровнях, часто соответствующих административному делению государства: в регионах, провинциях, департаментах, городах, избирательных округах, районах местного самоуправления или муниципалитетах, а на самом низком уровне – в коммунах. В федеративных государствах структуры управления выборами могут существовать и на уровне штата (республики, субъекта федерации).

59 См. раздел II.3.1. с Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

Считается, что это способствует преемственности между выборами, накоплению опыта и ведомственному становлению. В то время как ОУВ национального уровня в большинстве государств-участников ОБСЕ является постоянным институтом, нижестоящие ОУВ зачастую формируются перед каждыми выборами и завершают свою работу вскоре после них.<sup>60</sup> Кроме того, некоторые ОУВ могут обладать “расширенным” составом, когда дополнительные лица от политических партий или представители претендентов могут быть назначены на короткое время на период выборов. Кроме того, могут создаваться дополнительные временные ОУВ для организации альтернативных методов голосования, включая досрочное голосование, голосование по почте, голосование за пределами страны, голосование на дому и в специализированных учреждениях, а также голосование с использованием новых технологий.<sup>61</sup>

## D. Состав

Помимо выбора общей модели управления выборами необходимо также установить размер и состав органов, ответственных за управление выборами, на разных уровнях. В законодательстве обычно подробно описывается, как формируется ОУВ национального уровня, а состав нижестоящих структур часто напоминает состав национального органа. Подходы к формированию включают в себя:

- Профессионализм, беспристрастность
- Представительство политических партий (партийность)
- Ведомственные квоты
- Смешанный состав

Состав и процедуры назначения в секретариаты и другие административные и вспомогательные структуры ОУВ, как правило, является менее сложным вопросом. На них обычно распространяются отдельные правила отбора и назначения, часто на основе открытого конкурса при соблюдении права на доступ к государственной службе.

## Профессионализм

Профессиональные ОУВ состоят из членов или представителей, которые назначаются исключительно на основе их профессиональной квалификации и положения, без учета представительства политических интересов. Подбор “профессиональных” сотрудников, ответственных за управление выборами, обычно включает в себя открытый конкурс, который может проводиться для подбора персонала для всех уровней управления выборами, как постоянных, так и временных. Если

60 См. Обзор избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ, 15 октября 2013 г., стр. 12.

61 Хотя государства-участники ОБСЕ имеют широкие пределы усмотрения в отношении того, следует ли и как проводить голосование за пределами страны, общие принципы управления выборами также должны применяться к управлению этой частью избирательного процесса.

предполагается назначение экспертов, правовая база должна предусматривать четкие критерии отбора и квалификацию, подтверждающую профессиональный статус.<sup>62</sup> В зависимости от типа управления выборами и мандата на каждом уровне, назначение ОУВ осуществляется разными органами, например, законодательным органом, главой государства, правительством, вышестоящим ОУВ или местными исполнительными и представительными органами (см. ниже раздел о процедурах отбора и назначения).

Потенциальные должностные лица органов, ответственных за управление выборами, могут либо подать заявку, либо быть номинированы политическими партиями, инициативными группами, профессиональными ассоциациями или гражданским обществом. Заявки должны рассматриваться в рамках беспристрастной и основанной исключительно на профессиональных качествах процедуры.<sup>63</sup> Для процессов набора персонала необходима четкая нормативная база, в том числе прозрачные и объективные критерии отбора и назначения, процедуры приема, обработки и оценки кандидатур и заявлений. Если данный подход к выбору должностных лиц реализуется профессионально и прозрачно, он может способствовать повышению доверия общественности и долгосрочному ведомственному развитию.

### Политическое представительство

В состав ОУВ, основанных на принципе многопартийного представительства, входят члены, назначенные политическими партиями. Право политических партий назначать должностных лиц (членов) органов, ответственных за управление выборами, может основываться на результатах прошлых выборов, представительстве в национальных или местных парламентах и/или предоставляться партиям, коалициям и группам избирателей (инициирующих выдвижение кандидатов), участвующим в выборах.

Представители политических партий могут иметь постоянные или временные назначения, назначаться на определенный период или для конкретных выборов, чтобы обеспечивать контроль и предоставлять поддержку в выполнении возросшего объема работы. Временные члены могут иметь право решающего голоса и полномочия принимать решения или могут иметь только право совещательного голоса. Назначенные члены могут состоять или не состоять в политической партии, выдвигающей кандидатов.

62 См. Международный IDEA. [Организация выборов в переходный период: проблемы и возможности](#), Программный документ, стр. 15.

63 В параграфе 26 Копенгагенского документа ОБСЕ говорится: «Государства-участники ОБСЕ [...] будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать [...] развитие беспристрастной и эффективной государственной службы, в рамках которой прием на работу и продвижение по службе основываются на системе учета личных достоинств работников», Копенгагенский документ, указ. соч., сноска 6.

Предоставляя политическим конкурентам прямой доступ к управлению выборами, этот метод формирования позволяет усилить контроль со стороны участников, поощряет сотрудничество, создает чувство общей ответственности и активную позицию по отношению к избирательному процессу и, следовательно, может способствовать повышению доверия к выборам. Однако крайне важно, чтобы законодательство содержало механизмы, обеспечивающие сбалансированное представительство различных политических сил, и предотвращало доминирование в составе органа каких-либо политических интересов.<sup>64</sup> Чтобы не стать источником недовольства и политических разногласий, такой подход к формированию ОУВ должен основываться на широких консультациях и согласии между ключевыми заинтересованными сторонами.

Крайне важно, чтобы сотрудники избирательных органов, назначенные политическими партиями, применяли правовую базу профессионально, беспристрастно и коллегиально, руководствуясь общественными, а не партийными интересами. Помимо закрепления данных принципов в законе, требование о соблюдении беспристрастности и нейтральности может быть предусмотрено в должностных инструкциях и продвигаться в кодексах поведения всех должностных лиц избирательных органов. Законодательством должно быть предусмотрено, необходимо ли менять состав многопартийных ОУВ после изменений в регистрационном статусе партий, ликвидации, создания новых партий или изменений в партийном представительстве в выборных органах.

### **Ведомственные квоты**

ОУВ, создаваемые на основе ведомственных квот, могут включать в себя представителей государственных органов, как правило, законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти. В таких случаях квоты могут применяться к представительству различных правительственных министерств, ведомств, судебных органов или других профессиональных ассоциаций.

### **Смешанный состав**

При таком составе стремятся объединить преимущества многопартийного политического представительства в ОУВ с элементами преемственности, нейтральности и профессионализма, что может быть обусловлено привлечением экспертов, представителей ведомств (часто в силу их должности), в том числе из судов или подготовленных должностных лиц избирательных органов.

<sup>64</sup> В разделе II.3.1.d.ii Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, говорится, что при создании независимой, беспристрастной избирательной комиссии, которая включает представителей политических партий, в состав ОУВ национального уровня «должны входить [...] представители партий, уже представленные в парламенте или набравшие более определенного процента голосов», а в параграфе 75 Пояснительного доклада говорится: «[п]олитические партии должны быть равно представлены в центральной избирательной комиссии, причем понятие “равно” может толковаться либо строго, либо пропорционально».



Два данных компонента ОУВ смешанного состава могут быть представлены в различных форматах. Например, представители различных государственных учреждений могут быть выдвинуты или напрямую назначены в члены ОУВ, в том числе на основе ведомственных квот, в дополнение к ряду политических назначенцев.

### Размер

Число должностных лиц в ОУВ значительно отличается в разных государствах-участниках ОБСЕ, и в том, что касается размера ОУВ не существует ни общего правила, ни рекомендаций. Выборы могут эффективно проводиться как малыми, так и более крупными органами, ответственными за их управление. Оптимальный размер ОУВ может зависеть от различных аспектов, таких как структура и модель управления выборами, объем обязанностей, размер электората и сложность избирательных процедур. Число должностных лиц может быть одинаковым на каждом уровне ОУВ или может отражать оперативные потребности, например, включать кандидатуры от политических партий и кандидатов. В целом, большее количество должностных лиц в ОУВ обеспечивает более широкое представительство различных групп и интересов. Меньшее количество членов способствует более эффективному обсуждению и более оперативному принятию решений. В то же время, принимая решение о размере ОУВ, следует тщательно учитывать требования к кворуму как для проведения правомочных заседаний, так и для принятия решений.

## Е. Подбор и назначение

На работу по управлению выборами и ее общественное восприятие влияют процедуры выдвижения, отбора и назначения должностных лиц избирательных органов. Наиболее важные моменты для принятия во внимание представлены ниже.

### Правомочность и квалификационные требования

Чтобы обеспечить прозрачный и объективный подбор должностных лиц избирательных органов, в правовой базе необходимо установить четкие условия правомочности и квалификационные требования, а также несовместимости, которые применяются к различным должностям на разных уровнях управления выборами. Некоторые из наиболее распространенных критериев представлены ниже.

- **Образование и профессиональный опыт:** в соответствии с передовым избирательным опытом, сотрудники избирательных органов должны иметь соответствующую квалификацию и навыки, а также знать законодательную базу страны. В зависимости от функции, сотрудники избирательных органов должны быть экспертами по правовым вопросам, политологами, математиками или другими специалистами, хорошо разбирающимися в вопросах выборов. Конкретные функции внутри ОУВ могут потребовать технического образования

и подготовки. Прошлый опыт выборной работы часто устанавливается как желательный критерий для должностных лиц более высокого уровня.

- **Добросовестность и личные качества:** в особенности для ОУВ, формируемых на профессиональной и/или экспертной основе, в законе могут быть четко установлены требования к личным качествам членов, таким как проявляемая в жизни добросовестность, беспристрастность и отсутствие конфликта интересов. Общим требованием ко всем должностным лицам избирательных органов является отсутствие с их стороны избирательных правонарушений или дисциплинарных проступков, связанных с фальсификациями на выборах.
- **Прохождение специальной подготовки и сертификация:** право на членство в «профессиональных» ОУВ зачастую зависит от успешного завершения комплексных программ обучения по различным аспектам избирательного процесса и сертификации.
- **Политическая нейтральность:** в рамках правительственных и автономных моделей управления выборами критерии правомочности зачастую требуют, чтобы сотрудники избирательных органов не имели политической принадлежности. Хотя точные пределы действия данного критерия могут варьироваться, он может включать запрет на активное членство в политических партиях, участие в руководящих структурах партий, принадлежность к политическим партиям (например, активное участие в политических кампаниях или занятие политических постов) в прошлом или чаще всего отсутствие формальной принадлежности к претендентам, баллотирующимся на текущих выборах.

### Процедуры выдвижения, отбора и назначения

Существует несколько важных моментов относительно выдвижения и назначения должностных лиц избирательных органов.

В качестве общего принципа важно подчеркнуть, что ОУВ являются государственными учреждениями, наделенными ответственностью за предоставление государственной услуги – организации выборов. Хотя должности в ОУВ не всегда могут быть отнесены к категории «государственных служащих» и, следовательно, формально на них не всегда распространяются законы о государственной службе, существуют международные стандарты назначения на должности государственной службы, которых следует придерживаться. Это включает, в частности, право доступа к государственной службе на недискриминационной основе и без необоснованных

ограничений.<sup>65</sup> Следовательно, в процедурах формирования ОУВ должен соблюдаться принцип, согласно которому эти должности должны заполняться на основе недискриминационной системы и с учетом профессиональных качеств.

- **Процедуры отбора и назначения:** для того чтобы обеспечить прозрачность, в правовой базе должно быть изложено, как осуществляется и обрабатывается выдвижение кандидатур и каким образом по ним принимаются решения, а также кто несет ответственность за эти процессы. Способ разработки и реализации процедур назначения может оказать значительное влияние на автономию и независимость ОУВ, а также на общественное восприятие.

Подходы к процедурам назначения могут отличаться в зависимости от типа управления выборами, мандата каждого уровня и местных избирательных традиций. В рамках автономной и смешанной моделей кандидатуры в нижестоящие ОУВ зачастую рассматриваются, а назначения утверждаются ОУВ следующего вышестоящего уровня. В рамках правительственной модели решения о выборе должностных лиц нижестоящих избирательных органов часто принимаются местными исполнительными и представительными органами.

Процедуры отбора и назначения должностных лиц избирательных органов национального уровня, хотя и зависят от общей модели, зачастую более сложны. В регионе ОБСЕ ОУВ национального уровня чаще всего назначаются законодательным органом, главой государства или правительством. Разделение ответственности за назначения между исполнительной и законодательной властью обеспечивает систему сдержек и противовесов в этом процессе. Напротив, когда полномочия по назначению ОУВ на национальном уровне предоставляются исключительно главе государства или правительства без предварительных консультаций и привлечения к дискуссии других участников, доверие к органу как к независимому институту может быть подорвано.

До официального назначения процедуры могут предусматривать, что подготовительная работа, включая обработку выдвижений, проверку соответствия требованиям и подготовку короткого списка, выполняется другим назначенным

65 Статья 25(с) МПГПП гласит: «Каждый гражданин должен иметь [...] без необоснованных ограничений право и возможность [...] допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе», указ. соч., сноска 9. Параграф 23 ЗОП №25 КПЧ ООН гласит: «Чтобы обеспечить доступ к государственной службе на общих условиях равенства, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными». Принципы эффективного управления для устойчивого развития ЭКОСОС ООН 2018 г., указ. соч., сноска 32, оговаривают: «чтобы уважать, защищать и продвигать права человека и основные свободы для всех, доступ к государственной службе должен предоставляться на общих условиях равенства, без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, инвалидности или иного статуса».

органом, часто парламентским комитетом или специально образованным органом. Для профессиональных (непартийных) ОУВ это может подразумевать организацию открытого конкурсного набора персонала. В соответствии с передовым международным опытом инклюзивный и основанный на широком участии подход к созданию таких специальных органов способствует повышению доверия общественности к результатам отбора. Могут быть установлены специальные правила для парламентского голосования по утверждению состава (например, требующие одобрения квалифицированным большинством) с целью продвижения межпартийного согласия о составе ОУВ и обеспечения лучшей защиты его беспристрастности и устойчивости к любым попыткам политически обоснованных замен.

- Порядок отбора и назначения на руководящие должности в ОУВ:** руководство ОУВ, в том числе председатель (руководитель) и заместитель председателя (заместитель руководителя), часто избирается из числа членов ОУВ. Однако в зависимости от модели управления выборами могут быть приняты специальные или дополнительные меры. Законы могут содержать требование о сбалансированном распределении руководящих постов между ключевыми политическими силами. Это может также включать отдельную парламентскую процедуру назначения главы ОУВ национального уровня, предусматривающую открытые процессы отбора и утверждения. Закон может также предусматривать, что эту функцию будет выполнять лицо, занимающее другую высокопоставленную должность в государственной структуре (например, глава Верховного суда), или выдвиженец от определенного учреждения. Учитывая важность должности главы ОУВ национального уровня, крайне важно, чтобы все процедуры, связанные с данным назначением, были прозрачными и широко приняты заинтересованными сторонами избирательного процесса.

Подход к назначению секретарей ОУВ варьируется и также будет зависеть от модели управления выборами и объема обязанностей секретаря. В тех случаях, когда секретари входят в состав ОУВ с правом решающего голоса или без него, они часто избираются его членами. В других случаях секретари ОУВ могут быть назначены сотрудниками местных администраций или других учреждений, осуществляющих поддержку в управлении выборами, и из их числа. В некоторых ОУВ нет секретаря, и вся оперативная, административная работа и делопроизводство выполняется уполномоченными секретариатами.

- Дополнительные требования и соображения:** к составу ОУВ могут выдвигаться дополнительные требования. Они могут включать требования о пропорциональной представленности партий, гражданского общества и других

участников, минимально допустимом или сбалансированном представительстве женщин и мужчин, квотах для представителей национальных меньшинств или ограничениях максимальной представленности сотрудников государственных и местных органов власти. Положения, способствующие инклюзивности и беспристрастности ОУВ, соответствуют международным обязательствам и стандартам, передовому избирательному опыту, а также ключевым принципам управления выборами.

- **Сроки:** независимо от модели управления выборами, необходимо, чтобы ОУВ были сформированы задолго до выборов и начала процессов, которые они будут организовывать. Не следует недооценивать требуемое время и усилия, уровень сотрудничества с другими структурами, а также возможные задержки и проблемы. По этим причинам необходимо, чтобы в правилах были предусмотрены четкие и реалистичные временные рамки для каждого этапа. К ним относятся объявление открытого конкурса для набора персонала, координация между учреждениями, проверка информации о заявителях, подбор и взаимодействие с набираемым персоналом. Помимо отбора, необходимо уделять достаточно времени подготовке сотрудников избирательных органов, чтобы они могли эффективно работать.

### Срок полномочий

Подходы к сроку полномочий ОУВ отличаются. В постоянных ОУВ каждый состав обычно имеет определенный срок полномочий, варьирующийся от трех до восьми лет. Фиксированный срок обеспечивает непрерывный контроль, долгосрочное планирование и позволяет охватить полный избирательный цикл.

Особенно в странах, где ОУВ национального уровня назначается парламентом, срок полномочий может соответствовать сроку полномочий законодательного органа (например, новый ОУВ всегда формируется вновь избранным парламентом) или же срок полномочий может намеренно не совпадать: например, когда мандат ОУВ истекает в середине парламентского срока или продлевается на два срока. Последний подход может помочь защитить независимость ОУВ и сделать их менее уязвимыми к возможным изменениям в парламентском большинстве.

При очередном формировании центрального ОУВ рекомендуется сохранять институциональную память среди его членов путем повторного назначения хотя бы некоторых членов из предыдущего состава или путем поэтапного назначения должностных лиц избирательных органов, чтобы весь состав не менялся сразу. Как правило, следует избегать обновления мандатов всех должностных лиц постоянных ОУВ в год проведения выборов.



В некоторых правовых системах предусмотрено ограничение на количество последовательных мандатов для должностных лиц избирательных органов, особенно на национальном уровне. Как правило, это обусловлено тем, чтобы со временем привлечь новых сотрудников и идеи, а также стимулировать развитие и инновации.

### **Отзыв, отстранение от должности и замена**

Для того чтобы обеспечить стабильность и независимость управления выборами, а также защитить должностных лиц избирательных органов от произвольного или политически мотивированного смещения, важно наличие правовой базы, регулирующей гарантии пребывания в должности сотрудников избирательных органов, т.е., на каких основаниях и в рамках каких процедур они могут быть отозваны, отстранены от должности и заменены. В принципе, досрочное прекращение полномочий ОУВ или их отдельных должностных лиц должно допускаться только в исключительных случаях, например, в целях защиты беспристрастной и профессиональной деятельности ОУВ. В законодательстве должны быть четко и исчерпывающе прописаны ситуации и действия должностных лиц избирательных органов, которые могут привести к отстранению от должности, и такое отстранение должно быть соразмерным. Аналогичным образом, законодательство должно регулировать обстоятельства, при которых уполномоченные лица, выдвигающие кандидатуры должностных лиц избирательных органов, могут отозвать и заменить своих выдвиженцев. Возможные основания для подачи заявления о сложении полномочий должностных лиц избирательных органов также должны регулироваться, чтобы обеспечить баланс между необходимостью учета личных обстоятельств и риском отставки по другим, возможно, политическим причинам. Кадровые изменения на поздних стадиях избирательного процесса, после того как было проведено обучение сотрудников избирательных участков и проведен большой объем оперативных подготовительных мероприятий, особенно проблематичны, поскольку они могут препятствовать способности ОУВ эффективно выполнять свою работу.

## **2. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ, ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ**

### **А. Поддержка по административным, оперативным, техническим вопросам и вопросам безопасности**

Учитывая объем обязанностей и сложность управляемых процессов, зачастую дополнительный технический персонал оказывает поддержку в управлении выборами по административным, организационным и техническим аспектам как на национальном, так и на промежуточном уровнях. Этот персонал может либо входить в состав секретариата (аппарата) ОУВ, либо набираться из числа государственных служащих других учреждений и структур на основании требований законодательства

или межведомственных соглашений.<sup>66</sup> Часто правила и процедуры, применимые к государственной службе, также применяются к персоналу секретариата, поддерживающего ОУВ.

Секретариаты и другие вспомогательные службы могут быть постоянными и/или временными, создаваемыми только на период выборов. Постоянный секретариат, поддерживающий работу ОУВ национального уровня, как правило, крупнее, имеет более сложную структуру и часто служит двигателем и главной опорой ОУВ. На различные отделы обычно возлагается задача проведения подготовительной, исследовательской и аналитической работы и обработки информации по правовым вопросам, регистрации избирателей и кандидатов, определения границ избирательных округов, разрешения споров, мониторинга средств массовой информации и контроля за финансированием предвыборной агитации. Другие структурные единицы секретариата могут отвечать за финансы, закупки, ИКТ, обучение, информационно-просветительскую работу, безопасность, включая кибербезопасность, внешние связи и коммуникации.

Для эффективного выполнения своих обязанностей и оказания помощи ОУВ в их повседневной работе секретариат должен быть надлежащим образом обеспечен квалифицированным персоналом и адекватными техническими и финансовыми средствами. Обучение и постоянное профессиональное развитие сотрудников секретариата так же важно, как и для должностных лиц избирательных органов, и все это способствует независимости и профессионализму управления выборами.

## **В. Бюджет и финансирование**

Бюджетные и финансовые механизмы управления выборами отличаются и в некоторой степени зависят от ведомственного статуса ОУВ. При правительственной модели бюджет ОУВ зачастую является частью бюджета министерств, других государственных учреждений и местных органов власти, наделенных или совместно несущих ответственность за организацию выборов. При автономной и смешанной моделях ОУВ, как правило, управляют собственным бюджетом.

Наличие ресурсов и финансовая автономия ОУВ играют важную роль в обеспечении их независимости и способности эффективно выполнять функции, возложенные на них законом. ОУВ должны выделяться достаточные средства для покрытия расходов на организацию запланированных выборов и мероприятий. Этого можно достичь путем привязки бюджета ОУВ к консолидированному национальному бюджету. В некоторых странах бюджет выборов наделяется еще более высоким

<sup>66</sup> В некоторых случаях отделах или подразделениях государственных органов поручено оказывать административную поддержку ОУВ. Кроме того, некоторые ОУВ полагаются на дополнительные внешние экспертные службы и консультации по конкретным специфическим вопросам, особенно в отношении компонентов ИКТ.

статусом как стратегический национальный приоритет. В законе прописаны гарантии, обеспечивающие автоматическое выделение средств на выборы и предотвращающие политические манипуляции с выделяемой суммой. Надежное и стабильное финансирование может защитить ОУВ от политического давления в ходе распределения средств.

Также должны быть предусмотрены процедуры, позволяющие ОУВ получать дополнительные специальные средства для реагирования на непредвиденные обстоятельства, такие как досрочные выборы или референдумы либо чрезвычайные ситуации, такие как пандемии. Нехватка финансирования и проблемы с его выделением могут затруднить или парализовать избирательный процесс. В то же время ОУВ должны соблюдать те же правила подотчетности, прозрачности и финансовой осмотрительности, что и другие государственные учреждения.<sup>67</sup>

### **С. Сотрудничество с иными органами**

Как уже упоминалось, ОУВ часто сотрудничают со многими органами и участниками при организации выборов. ОУВ могут рассчитывать на различные формы поддержки со стороны других органов. Это может включать помощь местных органов власти в административных и технических аспектах голосования, таких как подготовка списков избирателей, предоставление помещений для голосования и офисных помещений для ОУВ, а также безопасное хранение и выдача избирательных материалов и оборудования. Правовая база должна содержать четкие требования ко всем учреждениям по оказанию поддержки в установленные сроки, чтобы позволить ОУВ работать эффективно.

ОУВ также полагаются на поддержку со стороны других учреждений и частных организаций в некоторых важных аспектах избирательного процесса. Это может включать сотрудничество с органами записи актов гражданского состояния, судами, комиссией по вопросам определения границ, ИКТ-компаниями, занимающимися технологиями для организации выборов, государственными и частными почтовыми службами, органами, регулирующими деятельность средств массовой информации, аудиторскими и антикоррупционными агентствами (если это необходимо для контроля за финансированием предвыборной агитации) или прокуратурой и полицией в обеспечении соблюдения правил. Сотрудничество позволяет ОУВ пользоваться преимуществами опыта специализированных организаций, что способствует повышению профессионализма и эффективности, а также нередко позволяет им существенно сократить расходы.

67 Согласно статье 9.2 КПК ООН, указ. соч., сноска 12, «Каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, надлежащие меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами».



При всех форматах сотрудничества важно, чтобы мандаты и обязанности ОУВ и задействованных частных организаций были четко определены и разграничены. Очень важно, чтобы центральный ОУВ осуществлял контроль всех процессов и оставался ключевым координатором в этих партнерских отношениях.





## IV. Правовая база, регламентирующая функционирование управления выборами

Управление выборами может быть улучшено посредством принятия последовательного, ясного, доступного законодательства об ОУВ и избирательном процессе, в котором будут закреплены принципы надлежащего управления.

При оценке избирательного процесса наблюдательные миссии БДИПЧ должны четко разграничивать проблемы, существующие в правовой базе, и проблемы, возникающие в ходе применения законов. Подобное разграничение важно для формирования дальнейших рекомендаций.

Если проблема касается законодательной базы, рекомендация будет адресована законодательному органу, тогда как вопрос реализации, скорее всего, будет адресован ОУВ.

Анализ правовой базы, регламентирующей функционирование управления выборами, является совместной работой аналитиков по правовым вопросам и по вопросам выборов. Аналитик по вопросам выборов должен обратить внимание на:

- Структуру управления выборами
- Состав и формирование органов, ответственных за управление выборами
- Объем полномочий ОУВ (функциональные обязанности и полномочия в сфере регулирования)
- Разграничение функций между ОУВ и другими учреждениями.

Аналитик по правовым вопросам вносит свой вклад в данный анализ, выявляя пробелы в законодательстве, регулирующем управление выборами, и оценивает, является ли правовая база достаточно ясной и обеспечивает ли она юридическую ясность для действий ОУВ, способствуя тем самым верховенству права и препятствуя принятию произвольных решений. Если в законодательство, касающееся управления выборами, недавно были внесены поправки, аналитик по правовым вопросам должен провести анализ законотворческого процесса, его инклюзивности и консультативного характера, что имеет значение при принятии решений о структуре и полномочиях ОУВ. Совместно эти аналитики должны рассмотреть законодательные положения, касающиеся процесса принятия решений ОУВ, включая требования к прозрачности, инклюзивности и подотчетности.

## 1. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

Как уже отмечалось, не существует конкретных международных стандартов, касающихся структуры управления выборами. Вне зависимости от модели управления выборами, она должна обеспечивать эффективную организацию избирательного процесса. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, является ли структура управления выборами оптимальной и не создает ли она систему с чрезмерным количеством ОУВ или недостаточным количеством уровней, что может привести к чрезмерной операционной нагрузке на вспомогательные или нижестоящие структуры.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны проверить, четко ли в правовой базе прописаны структура, полномочия и обязанности ОУВ на каждом уровне и надлежащим ли образом в ней определены отношения между центральным ОУВ и органами на вспомогательных/нижестоящих уровнях.

Хотя БДИПЧ не наблюдает за голосованием за пределами страны и не всегда имеет возможность проводить наблюдение на спорных территориях, важно понимать, сформированы ли ОУВ для организации выборов на этих территориях и могут ли они достаточно эффективно функционировать.

В соответствии с передовой практикой, в законодательстве должны быть прописаны все уровни управления выборами, при этом центральный ОУВ не должен устанавливать никаких дополнительных уровней, четко не предусмотренных в законе. Если законодательство позволяет центральному ОУВ создавать дополнительные или специализированные структуры, то принципы законности, подотчетности и прозрачности требуют, чтобы полномочия и функции этих структур были совместимы со структурами, установленными законом, и были четко изложены, по крайней мере, в подзаконных актах.

### Вопросы для исследования

- Прописаны ли в законе все уровни управления выборами?
- Позволяет ли структура управления выборами эффективно проводить выборы?
- Четко ли в законодательстве определены полномочия и объем ответственности ОУВ на каждом уровне, и надлежащим ли образом в нем прописаны отношения между центральным ОУВ и вспомогательными/нижестоящими уровнями?
- Пользуется ли действующая модель управления выборами доверием всех сторон?
- Имеются ли достаточные гарантии для обеспечения независимости управления выборами от каких-либо политических или иных интересов и влияния?

## 2. СОСТАВ И ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ, ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА УПРАВЛЕНИЕ ВЫБОРАМИ

Какая бы модель управления выборами ни использовалась, наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, как состав ОУВ, прописанный в законодательстве, соотносится с принципами, применимыми к управлению выборами, в частности, с принципами беспристрастности, независимости и инклюзивности. Миссиям БДИПЧ следует оценить, способствует ли закон или сдерживает политические интересы группы, которая доминирует в составе членов ОУВ или контролирует отбор членов.

Если правовая база предусматривает создание ОУВ с составом, формируемым политическими партиями, права партий на выдвижение кандидатур должны быть четко прописаны в законе. В соответствии с передовым опытом, в законе должно быть установлено, как и когда могут или должны происходить изменения в членстве (например, если политическая партия или коалиция партий прекращает существование или распадается, или как меняются квоты партий, если вообще меняются, в зависимости от их численной представленности в выборных органах).

Важно, чтобы законодательство было последовательным, а его положения способствовали и не противоречили реализации ключевых принципов управления выборами. Например, если закон устанавливает центральный ОУВ как автономное учреждение, для обеспечения его независимости ОУВ потребуется высокая степень контроля над бюджетом и подбором персонала, а также наличие права принимать нормативные акты без одобрения исполнительной властью.

Как минимум, должны быть установлены четкие процедуры для назначения членов ОУВ, в том числе для назначения на руководящие должности. Правила должны адекватно определять сроки полномочий должностных лиц избирательных органов и процедуры отстранения от должности члена ОУВ. За исключением случаев крайней необходимости, разумно избегать внесения изменений в основной состав ОУВ после начала избирательного процесса, по крайней мере, в центральном ОУВ. Поэтому следует урегулировать сроки выдвижения кандидатур и назначений на законодательном уровне. Меры по обеспечению гарантий пребывания в должности сотрудников избирательных органов могут укрепить их независимость и защитить их от вмешательства со стороны политических интересов.

В законодательстве о выборах зачастую устанавливаются критерии отбора для членства в ОУВ, такие как минимальный возраст или квалификация, а также могут быть прописаны меры, позволяющие избегать или смягчать возможные конфликты интересов, например, запрет членам ОУВ баллотироваться в качестве кандидата или участвовать в мероприятиях предвыборной агитационной деятельности.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, являются ли критерии отбора разумными и недискриминационными, а также содержатся ли в них гарантии, обеспечивающие отсутствие конфликта интересов.

Если центральный ОУВ создается как коллегиальный орган, количество членов может влиять на его функционирование. Как отмечалось ранее, не существует международных стандартов относительно численного размера ОУВ, но целесообразно избегать создания органа, численность членов которого настолько велика, что это осложняет созыв заседаний, или настолько мала, что отсутствие одного-единственного представителя может поставить под угрозу наличие кворума. Часто в состав ОУВ входит нечетное количество членов, чтобы снизить риск равенства голосов при голосовании, или председатель имеет решающий голос. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, влияет ли количество назначенных членов на эффективность ОУВ.

В законодательство о выборах целесообразно включать положения о составе и формировании нижестоящих/вспомогательных ОУВ. Что касается центрального (национального) ОУВ, то метод назначения должен позволять этим органам действовать беспристрастно и независимо.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, имеет ли процесс назначения членов нижестоящих ОУВ какие-либо негативные последствия в свете принципов независимости, беспристрастности, эффективности и инклюзивности.<sup>68</sup>

Если система управления выборами создается как автономная структура, должно быть четкое разграничение входящих в ее состав ОУВ от государственных структур. Потенциальные проблемы с независимостью ОУВ могут возникать в том случае, когда местные органы власти формируют нижестоящие ОУВ. Наблюдательным миссиям БДИПЧ целесообразно выяснить, назначаются ли местные чиновники должностными лицами избирательных органов на постоянной или временной основе и могут ли они после выборов столкнуться с какими-либо негативными последствиями или возмездием со стороны начальства на постоянном месте работы за свои действия и решения во время работы в качестве должностных лиц избирательных органов. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны проверить, содержатся ли в законодательстве положения о защите должностных лиц избирательных органов от преследований или возмездия, например, посредством

68 Параграф 40.13 Московского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 7, обязывает государства-участники «обеспечивать сбор и анализ данных для адекватной оценки, мониторинга и улучшения положения женщин».

определения подобных деяний в качестве наказуемого правонарушения. Хотя это не подразумевает автоматически отсутствие независимости соответствующего ОУВ, активное участие местных властей в формировании ОУВ может серьезно подорвать общественное мнение о независимости последних.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны проанализировать состав ОУВ с точки зрения гендерного баланса и, насколько это возможно, с точки зрения представительства людей с инвалидностью и представителей меньшинств. Данные с разбивкой по полу должны быть общедоступными.

В соответствии со стратегией учета гендерной проблематики, наблюдатели БДИПЧ также собирают данные с разбивкой по полу о составе ОУВ нижестоящего уровня в рамках долгосрочного наблюдения и наблюдения в день голосования. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить не только численное представительство этих групп, но и значимость их участия в процессе принятия решений.

#### Вопросы для исследования:

- Четко ли в законе определен состав ОУВ, а также критерии и процедуры выдвижения, отбора и назначения?
- Являются ли критерии отбора членов ОУВ разумными?
- Соответствуют ли сроки создания ОУВ принципу эффективности?
- Влияет ли и, если да, то каким образом, процедура назначения и состав ОУВ на восприятие независимости и беспристрастности управления выборами?
- Влияет ли и, если да, то каким образом, количество назначенных членов на эффективность процесса принятия решений ОУВ?
- Четко ли в законодательстве определены сроки пребывания в должности сотрудников ОУВ и процедуры отзыва? Защищены ли должностные лица избирательных органов от произвольного отзыва, отстранения от должности и замены?
- Содержатся ли в законе какие-либо положения, предотвращающие конфликты интересов среди членов ОУВ?
- Имеются ли в открытом доступе данные, связанные с выборами, в том числе о составе ОУВ с разбивкой по полу?
- Существуют ли какие-либо меры для достижения гендерного равенства или другие механизмы, способствующие инклюзивному членскому составу ОУВ?

- Отражает ли состав ОУВ и их административного персонала состав общества в целом с точки зрения пола, национальных меньшинств, людей с инвалидностью и т. д.?

**В автономной модели управления выборами:**

- Влияет ли и если да, то каким образом, процедура назначения и состав ОУВ на восприятие независимости и беспристрастности управления выборами?
- Подрывают ли независимость ОУВ положения о назначении их должностных лиц?
- Содержит ли законодательство какие-либо меры защиты должностных лиц избирательных органов от преследования или возмездия за результаты их работы в качестве сотрудников избирательных органов?

**Если правовая база предусматривает создание ОУВ с составом, формируемым политическими партиями:**

- Обеспечивает ли состав строго пропорциональное или сбалансированное представительство основных политических партий и/или претендентов на выборах?
- Позволяет ли система назначения ОУВ заполучить большинство должностей в ОУВ или закрепить руководящие роли в пользу одного политического интереса?
- Определяют ли правила, как и когда могут (или должны) происходить изменения в политическом составе ОУВ?

### 3. ОБЪЕМ ПОЛНОМОЧИЙ ОУВ (РЕГУЛИРУЮЩИЕ И КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ, РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ)

Объем полномочий ОУВ значительно варьируется на территории ОБСЕ. Независимо от конкретных функций, за которые может отвечать ОУВ, важно, чтобы эти органы были наделены юридическими полномочиями для эффективного выполнения возложенных на них законом задач.

В демократической системе правовые рамки для проведения выборов принимаются законодательным органом национального уровня. Однако имеются некоторые ограничения, касающиеся уровня процедурных деталей, которые могут и должны регулироваться первичным законодательством. Во многих государствах-участниках ОБСЕ законодательство в области выборов позволяет центральному ОУВ принимать нормативные акты (или их эквиваленты) в целях дополнения или уточнения общих положений основного законодательства и контролировать работу нижестоящих структур.



Предоставление ОУВ полномочий по принятию подзаконных актов может оказаться необходимым, чтобы избежать чрезмерной детализации в законодательстве и дать более значимую возможность центральному ОУВ контролировать единообразие избирательных процессов. Однако для поддержания верховенства права подзаконные акты не должны противоречить законодательству. Основные права и принципы, установленные в первичном законодательстве, не должны каким-либо образом ограничиваться подзаконными актами, и чтобы наилучшим образом гарантировать это, законодательство в области выборов должно предусматривать эффективные средства правовой защиты для граждан, политических партий, гражданского общества и других заинтересованных сторон с тем, чтобы они могли оспаривать незаконность нормативных и других подзаконных актов, изданных ОУВ.

Целесообразно устанавливать в законе сроки для принятия определенных нормативных актов, например, об определении границ или проверке соответствия кандидатов критериям отбора, чтобы обеспечить возможность проведения надлежащих консультаций, мероприятий по повышению осведомленности и юридического пересмотра до применения правил. Тем не менее, исключительные ситуации могут потребовать от ОУВ незамедлительного принятия руководящих указаний или разъяснений.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, установлены ли в законодательстве надлежащие параметры для подзаконного регулирования, соответствуют ли подзаконные акты положениям, изложенным в законодательстве, и существует ли возможность оспаривать законность подзаконных актов.

Центральному ОУВ могут требоваться полномочия по обеспечению последовательного и единообразного применения вспомогательными органами законодательства и иных нормативных актов. Чтобы гарантировать это, многие центральные ОУВ обладают юрисдикцией (на основании жалоб или в рамках полномочий (*ex officio*)) проверять решения и действия нижестоящих структур. Чтобы обеспечить их соответствие закону, законодательство должно содержать положения, определяющие процедуры проверки решений, действий и бездействия ОУВ (см. раздел V.13).

Помимо ОУВ, закон может требовать от различных национальных, региональных и местных ведомств или должностных лиц исполнения административных и логистических полномочий по поддержке управления выборами.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны оценить, четко ли в правовой базе определены функции и обязанности государственных ведомств по организации выборов, содержатся ли в законодательных положениях надлежащие требования по соблюдению данными органами принципов управления выборами и как распределение полномочий среди других органов (если такое происходит) влияет на способность ОУВ в полной мере контролировать избирательный процесс.

Например, потенциальная проблема с независимостью управления выборами может возникнуть в том случае, если местные органы власти образуют ОУВ нижестоящего уровня. Наблюдатели БДИПЧ должны оценить, не размыта ли граница между функциями по оказанию поддержки ОУВ и фактического управления выборами, особенно если местные чиновники могут сталкиваться с негативными последствиями со стороны своего руководства в связи с их действиями во время работы в качестве сотрудников избирательных органов.

#### Вопросы для исследования

- Четко ли сформулированы в законодательстве полномочия всех ОУВ?
- Четко ли в законодательстве определена роль других ведомств в избирательном процессе?
- Обладают ли ОУВ надлежащими полномочиями для эффективного выполнения своих задач?
- Надлежащим ли образом в законодательстве прописаны отношения между центральным ОУВ и вспомогательными уровнями?
- Если ОУВ создаются как автономные органы, проводится ли в законодательстве четкое разделение между выборными и правительственными структурами?
- Имеют ли ОУВ в соответствии с законодательством полномочия давать указания другим государственным органам в случае необходимости для осуществления достаточного контроля над процессами, за которые они несут юридическую ответственность?
- Требуется ли законодательство от других ведомств, участвующих в организации выборов, соблюдения принципов государственного управления и управления выборами?
- Обладает ли центральный ОУВ регулируемыми полномочиями?
- Регулирует ли центральный ОУВ только вопросы, конкретно определенные законодательством, или же более широкие вопросы?

- Соответствуют ли нормативные акты ОУВ положениям основного законодательства?
- Могут ли граждане оспорить в суде незаконность нормативных решений, принятых ОУВ?
- Установлена ли в законодательстве подотчетность должностных лиц избирательных органов исключительно перед ОУВ?

#### 4. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Зачастую решения ОУВ имеют статус административных решений в соответствии с административным законодательством страны. Административные решения могут быть как нормативными, так и ненормативными. Нормативные акты имеют общее применение, а ненормативные касаются конкретных вопросов и/или отдельных лиц. Законодательство в области выборов может включать положения, отклоняющиеся от общего административного права, например, в отношении юрисдикции и сроков разрешения споров.

Если центральный ОУВ создается как автономное учреждение, закон не должен носить чрезмерно директивный характер в отношении того, как он организует свою работу. Однако, поскольку решения ОУВ могут оказать существенное влияние на избирательный процесс, законодательство должно включать положения, требующие от ОУВ принятия имеющих юридическую силу решений (необходимое большинство для принятия решений), особенно если орган полностью или частично представлен политическими группами. В некоторых странах положения о кворуме и голосовании изложены во внутренних регламентах, утвержденных ОУВ.

Аналитики по вопросам выборов и по правовым вопросам наблюдательных миссий БДИПЧ должны оценить нормативные положения для ОУВ о кворуме и большинстве голосов, а также их влияние на эффективность избирательного процесса. Кроме того, аналитики и ДН должны убедиться, что все члены ОУВ могут полноценно участвовать в принятии решений; например, получают ли они своевременное и надлежащее уведомление о собраниях или имеют ли они доступ ко всем документам и информации достаточно заблаговременно, чтобы они могли внести свой информированный вклад в принятие решения.

Хотя закон этого не всегда требует, в соответствии с передовой практикой, в регламентах ОУВ должны устанавливаться процессуальные гарантии для обеспечения прозрачности деятельности ОУВ, беспристрастности принятия решений, надлежащего разбирательства и соответствующего документирования деятельности. Хорошо продуманные регламенты зачастую способствуют укреплению

коллегиальности и добросовестности функционирования ОУВ. Полезно, чтобы в регламентах содержалось требование, чтобы время, место и повестка дня собрания объявлялись достаточно заблаговременно.

Чрезвычайные обстоятельства, в том числе пандемии и плотный график работы сотрудников избирательных органов могут быть вескими причинами для ОУВ проводить собрания и принимать решения с использованием информационных и коммуникационных технологий, а также голосовать за решения онлайн или с помощью технологий. Тем не менее, такие альтернативы не должны ставить под угрозу надлежащее разбирательство, полный и своевременный доступ к документам, а также прозрачность и доступность слушаний для внешних участников, таких как кандидаты, представители средств массовой информации и наблюдатели.

Кодекс надлежащего управления, среди прочего, содержит ряд правил, регулирующих принятие административных решений, применимых к ОУВ:

- Административные решения могут приниматься публичными органами как по собственной инициативе, так и по запросу частных лиц.
- Решения в ответ на запросы должны приниматься в разумные сроки.
- Если публичный орган намеревается принять конкретное решение, которое прямо повлияет на чьи-либо права негативным образом, эти лица должны иметь возможность выразить свое мнение в разумные сроки.
- Если публичный орган предлагает принять ненормативный акт, который может повлиять на неопределенное количество лиц, процедуры должны позволять этим лицам участвовать в процессе принятия решений.
- Административные решения должны быть сформулированы простым, ясным и понятным языком.
- Для каждого принимаемого индивидуального решения должны указываться соответствующие причины, юридические и фактические основания принятия именно такого решения, по крайней мере в тех случаях, когда они затрагивают индивидуальные права отдельных лиц.
- Административные решения должны публиковаться, чтобы дать возможность заинтересованным сторонам иметь о них точную и всестороннюю информацию. Публикация может быть обеспечена через личное уведомление или носить общий характер.
- За исключением срочных случаев, административные решения не должны вступать в силу до их опубликования.
- Лица, которых затрагивают индивидуальные решения, должны быть уведомлены лично, за исключением случаев, когда возможны только общие методы опубликования. Во всех случаях должны быть указаны процедуры обжалования, включая сроки.

- Административные решения не должны иметь обратной силы с даты их принятия или публикации, за исключением юридически обоснованных обстоятельств.<sup>69</sup>

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны проверить, соответствует ли нормативная база в части принятия решений принципам управления выборами, в частности, в отношении законности, беспристрастности, инклюзивности, прозрачности и подотчетности.

Для обеспечения законности решений, принимаемых ОУВ, правовая база должна предусматривать пересмотр решений ОУВ в административном или судебном порядке и устанавливать процедуры для внесения поправок в решение, противоречащее применимому законодательству.<sup>70</sup>

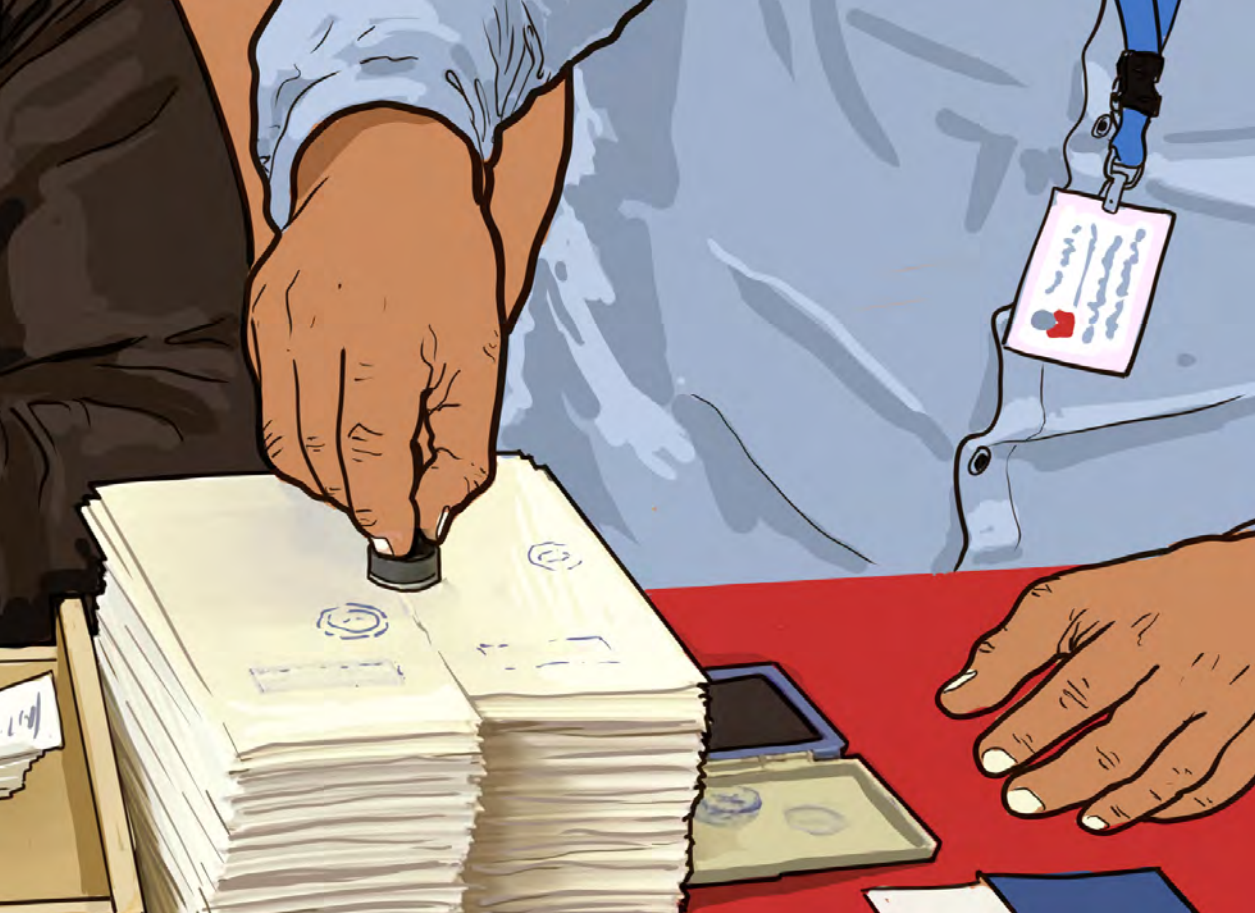
#### Вопросы для исследования:

- Содержит ли законодательство надлежащие положения, позволяющие ОУВ принимать законные решения, такие как требования к кворуму и большинству голосов? Являются ли они разумными и эффективными?
- Предусмотрено ли законодательством право членов ОУВ участвовать в процессе принятия решений, и реализуют ли они это право?
- Установлены ли в регламентах ОУВ разумные сроки для обеспечения информированности при принятии решений?
- Уверены ли ОУВ в автономности принятия решений и действий?
- Имеются ли признаки неправомерного вмешательства в работу ОУВ или их отдельных членов?
- Позволяет ли законодательство заинтересованным лицам излагать свое мнение ОУВ до принятия ими решения?
- Установлена ли законодательством процедура обжалования решений ОУВ? Разумны ли процедуры в этих случаях, включая сроки?
- Если решение затрагивает индивидуальные права, требуют ли правила от ОУВ указания юридических и фактических оснований, на которых было принято решение, а также процедуры обжалования этого решения?

69 Кодекс надлежащего управления, указ. соч., сноска 22.

70 Параграф 5.11 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6, предусматривает: «административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты»; см. также параграф 5.10. В параграфе 18.4 Московского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 7, говорится: «Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями».

- Требуется ли законодательство уведомления затрагиваемых сторон о решении?
- Требуется ли законодательство опубликования решений и их обоснования?
- Запрещает ли законодательство исполнение нормативного постановления до его опубликования?



## V. Деятельность по управлению выборами

### 1. РАЗРАБОТКА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ, ПРОГРАММ, СТРАТЕГИЙ

Центральный ОУВ обычно наделен полномочиями разрабатывать и издавать нормативные акты и инструкции. В правительственной модели эти полномочия могут принадлежать министерству, в рамках которого находится центральный ОУВ. В автономных моделях центральные ОУВ зачастую имеют право издавать нормативные акты независимо, без одобрения исполнительной власти, но при активном участии других соответствующих ведомств и заинтересованных сторон. Чтобы соответствовать принципу **законности**, нормативные акты должны содержать разъяснение неясных аспектов или восполнять пробелы в законе и всегда соответствовать законодательству о выборах и другому основному законодательству.

Многие ОУВ имеют право формировать административную политику по оперативным вопросам, таким как их отношения со своими сотрудниками по вопросам гендерного равенства, управления производительностью и развития персонала, а также отношения с внешними заинтересованными сторонами, включая министерства, законодательные органы, политические партии, организации гражданского общества и средства массовой информации. Каждый центральный ОУВ разрабатывает стратегический план своей деятельности, включая операционную деятельность, обучение и распределение ресурсов.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ **эффективность** нормативных актов повышается за счет наделения ОУВ полномочиями по обеспечению соблюдения правил и расследованию нарушений, в том числе посредством наделения ОУВ полномочиями вызывать кого-либо, чтобы предстать перед ними во время расследования. Иногда ОУВ обязаны проводить расследования в связи с жалобами на нарушения закона. В уголовных и других делах расследование является исключительной прерогативой правоохранительных органов. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ наказания, направленные на обеспечение соблюдения правил, включая штрафы, могут налагаться непосредственно самими ОУВ; в других государствах такие наказания подлежат утверждению в судебном порядке.

Для того, чтобы быть **эффективным**, стратегический план должен соответствовать мандату ОУВ и реализовываться в рамках правовой базы, регулирующей его деятельность. В плане должны учитываться факторы, которые могут повлиять на работу ОУВ, в том числе нормативно-правовая база, доступное финансирование и инфраструктура, участие заинтересованных сторон в выборах и условия, в которых работает ОУВ. План должен учитывать вероятные изменения, включая необходимость более широкого использования технологий, предполагаемое распределение финансов и параметры закупок.

ОУВ обязаны применять **прозрачный** подход, публикуя нормативные акты и программы. Даже если у них нет юридических обязательств опубликовать административные директивы, такое опубликование является хорошей практикой.<sup>71</sup> Опубликование стратегического плана подтверждает, чем именно занимаются ОУВ, на базе чего и почему. Эта дорожная карта служит руководством для ОУВ в течение определенного периода времени и обеспечивает ориентир, по которому эффективность ОУВ могут оценивать заинтересованные стороны. ОУВ следует подумать о том, как сделать эти документы доступными в альтернативных форматах.

---

<sup>71</sup> См., например, параграф 68 Пояснительного Доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.



Принцип **подотчетности** должен соблюдаться путем обеспечения того, чтобы подзаконные акты и программы, а также индивидуальные административные решения о применении санкций подлежали административному или судебному контролю в целях проверки того, приняты ли они в рамках полномочий ОУВ и не противоречат ли они законодательству иным образом.

При разработке подзаконных актов, программ и стратегий ОУВ должны применять **инклюзивный** подход, консультируясь с заинтересованными сторонами избирательного процесса, включая представителей групп, находящихся в уязвимом положении, чтобы принять во внимание их потребности или проблемы. Это способствует повышению осведомленности заинтересованных сторон и осознанию положительных сторон ОУВ и вместе с тем проблем, с которыми они сталкиваются. Инклюзивность должна повысить доверие к избирательному процессу и позволить ОУВ понять ожидания заинтересованных сторон.

#### Вопросы для исследования:

- Содержатся ли в нормативных актах ОУВ разъяснения о том, как применять закон, восполняют ли они пробелы или просто повторяют (неясные) юридические положения?
- Соответствуют ли принятые ОУВ нормативные акты законодательству в области выборов?
- Публикует ли центральный ОУВ нормативные акты, программы и стратегии?
- Обеспечивают ли ОУВ прозрачность принятия решений, в том числе путем опубликования альтернативных мнений, технико-экономических обоснований, подробных обоснований решений, протоколов заседаний и обсуждений?
- Консультируется ли центральный ОУВ с заинтересованными сторонами избирательного процесса при разработке нормативных актов и программ?
- Обеспечивают ли ОУВ равное отношение ко всем претендентам на выборах при принятии норм?
- Обеспечивают ли ОУВ наличие нормативных актов в доступных форматах?
- Подлежат ли установленные нормы и санкции, применяемые ОУВ, административному или судебному контролю?
- Проводят ли ОУВ заседания, открытые для ключевых заинтересованных сторон?
- Указываются ли в решениях причины и фактические основания, на которых они были приняты?

- Соответствует ли стратегический план мандату ОУВ?
- Проводили ли ОУВ консультации с заинтересованными сторонами избирательного процесса при подготовке стратегического и оперативного планов?

## 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГРАНИЦ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ

В регионе ОБСЕ принято создавать отдельные органы для определения границ избирательных округов. В некоторых случаях орган по определению границ может быть отделен от ОУВ, но при этом включать в себя высших должностных лиц ОУВ и пользоваться поддержкой их сотрудников. Некоторые государства-участники возлагают ответственность за определение границ на законодательный орган. Центральному ОУВ также может быть поручено выполнение этой задачи. Однако учитывая политически деликатный характер процесса определения границ, такой вариант может провоцировать нападки на ОУВ со стороны тех, кто считает, что результаты не отвечают их интересам.

Орган, отвечающий за определение границ, должен **эффективно** проводить этот процесс. Границы избирательных округов следует регулярно пересматривать, чтобы гарантировать поддержание равного избирательного права и равного веса голосов в ходе демографических изменений в стране. Как правило, количество мест следует перераспределять не реже одного раза в 10 лет, желательно после завершения периодической переписи населения и не во время проведения выборов, чтобы ограничить риски политического манипулирования.<sup>72</sup>

Определение границ избирательных округов также должно проводиться беспристрастно, обеспечивая равное избирательное право и равный вес голосов.<sup>73</sup> Границы округов должны проводиться таким образом, чтобы количество мест распределялось примерно одинаково между округами в соответствии с конкретными критериями распределения, такими как количество жителей или избирателей в округе, географические критерии и административные или даже исторические границы. Максимально допустимое отклонение от критерия распределения — зачастую это среднее количество избирателей (или жителей) на одно место в парламенте по всей стране или по округу (в многомандатных округах) — будет зависеть от конкретной ситуации, но в соответствии с передовым опытом при проведении выборов, как правило, не должно превышать 10 процентов.<sup>74</sup> В любом

<sup>72</sup> См. раздел I.2.2.v Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

<sup>73</sup> Более подробную информацию об организации избирательных округов можно найти в Рекомендациях по анализу законодательной базы выборов (главы 5.4 и 6.2), указ. соч., сноска 2.

<sup>74</sup> Раздел I.2.2.iv Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, рекомендует равномерно распределять [депутатские] места между избирательными округами, при этом «допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств».

случае, процесс определения границ не должен благоприятствовать или ставить в невыгодное положение отдельные политические силы.

Какой бы орган ни был ответственным за данный процесс, он должен проводить его прозрачно, используя подход, обеспечивающий открытое обсуждение, с реальной возможностью для проведения консультаций с заинтересованными сторонами избирательного процесса и получения обратной связи. Такой подход мог бы включать опубликование проектов решений об определении границ, включая альтернативные проекты, до принятия окончательного решения.

Принцип подотчетности также должен соблюдаться с помощью механизмов, которые гарантируют, что ошибки могут быть исправлены, и что заинтересованным сторонам избирательного процесса, особенно политическим партиям и другим кандидатам на выборах, которые считают, что в процессе были допущены ошибки, предоставляются эффективные средства правовой защиты.

#### Вопросы для исследования:

- Регулярно ли компетентные органы пересматривают границы округов?
- Проводится ли процесс определения границ прозрачно, в соответствии с процедурой, установленной законом?
- Предусматривает ли процесс консультации с заинтересованными сторонами избирательного процесса и получение обратной связи?
- Обеспечивает ли результат равное избирательное право и равный вес голосов?
- Равномерно ли распределяются места между округами в соответствии с приемлемыми критериями распределения? Имеются ли значительные отклонения от критерия распределения? Если да, то почему?
- Существуют ли средства правовой защиты по решениям (или их отсутствию) об определении границ избирательных округов?

### 3. ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА ПО УПРАВЛЕНИЮ ВЫБОРАМИ

Ни один ОУВ не может оправдать или позволить себе постоянно сохранять количество сотрудников, необходимое для всех избирательных участков. Из соображений эффективности также может быть невозможно содержание постоянного секретариата во вспомогательных ОУВ на региональном и местном уровнях или полное, постоянное кадровое обеспечение функций, которые необходимы только в период выборов. Большая часть структуры для организации крупных выборных мероприятий может основываться на временных назначениях или состоять из сотрудников, откомандированных из других сфер государственной службы.

Для того чтобы обеспечить **эффективность**, ОУВ необходимо разработать комплексную программу организационного и кадрового развития, которая учитывает долгосрочные требования к наращиванию потенциала и квалификации. Сотрудники ОУВ должны проходить специальную подготовку перед выборами, чтобы гарантировать полное понимание возложенных на них задач.<sup>75</sup>

ОУВ также должны обеспечить интенсивное и качественное обучение временного персонала, набираемого для участия в выборном мероприятии. Обучение особенно важно для сотрудников избирательных участков по причине зачастую временного и нерегулярного характера процессов голосования.<sup>76</sup> При этом следует сосредоточиться на конкретных оперативных задачах, а также на соблюдении закона, беспристрастности и прозрачности. ОУВ часто ведут базу сотрудников, которые прошли обучение и удовлетворительно работали во время выборов, чтобы с ними можно было связаться для работы в будущих выборных мероприятиях.

Подготовка может проходить в форме каскадного обучения. Это экономически эффективно и особенно полезно в тех случаях, когда обучение необходимо проводить одновременно на географически большой территории. Другой вариант – обучать небольшое количество мобильных команд инструкторов. Преимущество этого метода заключается в том, что точная информация передается компетентными командами инструкторов. Однако это требует больше времени, поскольку за обучение всего избирательного персонала страны отвечает небольшое количество команд.

ОУВ могут предпочесть проводить обучение членов комиссий и сотрудников полностью онлайн, поскольку это снижает затраты и считается более удобным. Тем не менее, ОУВ должны тщательно продумать вопрос о замене или сохранении очного обучения или возможном использовании гибридного подхода. Например, проверка знаний должностных лиц избирательных органов о применимых правилах может быть автоматизирована с помощью экспертных онлайн-систем, но очное обучение может быть необходимым для проведения высококачественных практических занятий (например, по процедуре подсчета голосов).

Какой бы подход ни использовался, необходимо подготовить и использовать высококачественные материалы, включая инструкции в удобной для пользователя форме, а также учебные пособия. Моделирование избирательных процессов,

---

75 См. раздел II.3.1.g Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

76 Статья 7.1.d КПК ООН, указ. соч., сноска 12, предписывает государствам-участникам «способствовать осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы [государственные должностные лица] могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивать им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций».

таких как регистрация избирателей, голосование и подсчет голосов, является эффективным методом обучения. Если возможно, ДН БДИПЧ должны наблюдать за учебными занятиями на разных уровнях ОУВ и оценивать качество, единообразие и содержание подготовки, а также ее влияние на качество процедур в день голосования, наблюдаемых в дальнейшем.

#### Вопросы для исследования:

- Принята ли и реализуется ли программа организационного развития и развития персонала?
- Проходят ли сотрудники избирательных органов специальную, стандартную и эффективную подготовку перед выборными мероприятиями?
- Осуществляется ли подготовка временного персонала? Является ли она стандартной, всеобъемлющей и эффективной?
- Приглашаются ли наблюдатели на учебные занятия?
- Являются ли наблюдаемые учебные занятия интерактивными и практическими?
- Как платформы ИКТ используются при обучении сотрудников избирательных органов?
- Предоставляется ли участникам онлайн-обучения возможность задавать вопросы?

## 4. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМ СТОРОНАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И ПРОСВЕЩЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Кампании по информированию общественности о ключевых избирательных процессах необходимы для обеспечения **эффективного** осуществления избирательных прав информированным сообществом. ОУВ должны обеспечивать свободный доступ к информации, представляющей общественный интерес, и прилагать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практичного доступа к этой информации. Многие ОУВ разрабатывают и реализуют коммуникационные стратегии, чтобы улучшить взаимодействие с общественностью через средства массовой информации. Кроме того, некоторые организуют брифинги для ключевых групп заинтересованных сторон, таких как представители кандидатов и гражданского общества, чтобы обеспечить двустороннюю связь и обмен

77 См. параграф 11 ЗОП №25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10.

информацией, что не всегда возможно только посредством пресс-конференций. Все чаще общественность получает информацию через социальные сети.

ОУВ должны указывать причины любого отказа в предоставлении доступа к информации. Также должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие обжаловать отказ в предоставлении доступа к информации или случаи отсутствия ответа на запросы.<sup>78</sup> Избиратели должны иметь возможность формировать свое мнение без какого-либо злоумышленного вмешательства. Поэтому ОУВ может понадобиться создание коммуникационной и информационной системы для опровержения ложной или вводящей в заблуждение информации об избирательном процессе.

Ответственность за просвещение избирателей обычно лежит на ОУВ, тогда как политические партии, гражданское общество и средства массовой информации часто включаются в эту деятельность по собственной инициативе. Целью просвещения избирателей является обеспечение того, чтобы все граждане знали о своих правах и обязанностях в качестве избирателей, понимали, как ими пользоваться, и имели информацию, необходимую для принятия осознанного выбора. Полноценное просвещение избирателей также может способствовать формированию знаний и интереса к избирательному процессу, а также созданию климата для открытых обсуждений.

Если ОУВ отвечают за обучение избирателей, они должны проводить его **эффективно**. Избиратели должны получать объективную, непредвзятую, однозначную и своевременную информацию. Все избиратели должны быть своевременно проинформированы о том, как и где зарегистрироваться для голосования или проверить, что они уже зарегистрированы должным образом. До дня голосования всем избирателям должна быть предоставлена такая важная информация, как место, дата и время голосования, а также то, каким образом происходит голосование. Если в процедурах недавно произошли изменения, это должно быть адекватно отражено в образовательных программах и широко освещено. В результате обучения избирателей граждане должны быть всецело информированы о важности выборов как демократического института, о списках кандидатов и политических партий и получить всю информацию, необходимую для эффективного участия в этом процессе.<sup>79</sup> Соответствующая информация также должна быть доступна на избирательных участках в день голосования.

Безусловно важным компонентом повышения **прозрачности** избирательного процесса является качественный веб-сайт, которым управляет центральный ОУВ.

---

78 См. параграф 19 ЗОП №34 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 11.

79 См., например, раздел I.3.1.b Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

На нем должны содержаться актуальные и полные данные, представляющие общественный интерес, такие как:

- Соответствующие законы, в том числе касающиеся избирательных правонарушений и применимых наказаний
- Нормативные (подзаконные) акты, регулирующие все аспекты выборов
- Карты избирательных округов
- Информация об ОУВ, участвующих в подготовке выборов, их членстве с разбивкой по полу, а также информация об административных департаментах и организационных структурах
- Список всех избирательных участков и центров сведения результатов голосования
- Данные о регистрации избирателей, включая данные с разбивкой по избирательным округам, избирательным участкам и полу
- Графики или календари выборов с четким указанием важных сроков
- График заседаний ОУВ, повестки дня и протоколы заседаний
- Информация о зарегистрированных претендентах и тех, кому отказано в регистрации
- Информация об избирательных спорах и их разрешении
- Предварительные и окончательные результаты выборов с разбивкой по избирательным округам и избирательным участкам
- Материалы по гражданскому обучению и просвещению избирателей, информация для общественности и инструкции
- Соответствующие формы
- Кодексы поведения (для должностных лиц и персонала избирательных органов, наблюдателей, средств массовой информации и претендентов, если таковые приняты)
- Стратегический план ОУВ, его годовые отчеты и отчеты после проведения выборов
- Брифинги и пресс-релизы для средств массовой информации
- Часто задаваемые вопросы, поддерживаемые функцией поиска
- Объявления о приеме на работу
- Извещения о тендерах

Учитывая конкретное обязательство по точному подсчету и представлению результатов выборов, а также право общественности на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, ОУВ должны обеспечить, чтобы все результаты выборов были общедоступны в виде консолидированных



итогов и с соответствующей разбивкой данных, позволяя заинтересованным сторонам проверить точность подведения итогов и узнать победителей на выборах.

Информация для избирателей должна быть **инклюзивной**. Это означает, что помимо того, что информация предоставляется всем без дискриминации, она также должна быть адресной и доступной для людей с особыми потребностями, тем, кто с меньшей вероятностью будет голосовать, сталкивается с препятствиями при участии или кто традиционно испытывает трудности с доступом к информации для избирателей. При разработке этих программ ОУВ должны консультироваться с организациями, представляющими интересы уязвимых групп.<sup>80</sup> ОУВ могут разрабатывать специальные обучающие материалы для избирателей-женщин, членов национальных меньшинств (в том числе на языках меньшинств), неграмотных людей, внутренне перемещенных лиц, граждан, находящихся за пределами страны, впервые голосующих и молодых избирателей.<sup>81</sup> Информация должна находиться в свободном доступе для всех граждан по всей стране и, при необходимости, быть географически ориентирована на регионы с традиционно низкой явкой избирателей. ОУВ и контролируемые государством вещательные компании часто несут ответственность за повышение осведомленности об участии людей с инвалидностью и других специфических групп, а также за борьбу со стереотипами, тем самым способствуя инклюзивному участию в политике. По возможности, все выборные материалы должны разрабатываться так, чтобы они были доступными для людей с различными видами инвалидности.<sup>82</sup>

#### Вопросы для исследования:

- Размещает ли центральный ОУВ все правила, связанные с выборами, в открытом доступе?
- Активно ли ОУВ размещают другую информацию, связанную с выборами, в открытом доступе?
- Предоставляют ли ОУВ заинтересованным сторонам и наблюдателям всю запрашиваемую информацию своевременно?
- Проводит ли центральный ОУВ регулярные брифинги для прессы/СМИ?
- Публикуются ли подробные результаты выборов, в том числе с разбивкой данных?
- Проводятся ли мероприятия по просвещению избирателей для всех граждан и групп без дискриминации?

80 См. параграф 25 Руководящих принципов УВКПЧ ООН о праве на участие в общественных делах, указ. соч., сноска 41.

81 См. параграфы 12 и 20 ЗОП №25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10, и параграф 32.5 Колпенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.

82 См. параграф 7.3.3 Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 2155 (2017) «Политические права инвалидов: демократический вопрос», Постоянный комитет, 22 февраля 2017 г.



- Находится ли в свободном доступе для всех граждан надлежащая информация для избирателей по всей стране?
- Ориентированы ли программы по просвещению избирателей на различные группы с особыми потребностями и в доступных форматах?
- Информированы ли избиратели своевременно о том, как и где зарегистрироваться для голосования или проверить, что они уже зарегистрированы должным образом?
- Всем ли избирателям предоставляется необходимая информация, такая как место и время голосования, а также как проводится голосование? В достаточной ли степени разъяснены изменения в процедурах, если таковые имеются?
- Доступна ли надлежащая информация для избирателей на избирательных участках в день голосования?
- Осведомлены ли избиратели о значении выборов и личностях/программах кандидатов?
- Повышают ли ОУВ осведомленность об участии в политической жизни женщин, людей с инвалидностью, национальных меньшинств?
- Были ли подготовлены и распространены (если применимо) материалы по просвещению избирателей на языках меньшинств?

## 5. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПОДГОТОВКА СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Ответственность за регистрацию избирателей и подготовку списков избирателей варьируется. В некоторых странах эти задачи берут на себя ОУВ, в других за это отвечают иные государственные органы, такие как полиция, органы переписи или статистики, которые в этом контексте также выполняют функции ОУВ.

Процесс регистрации избирателей также различается и может быть активным или пассивным.<sup>83</sup> Какой бы орган ни отвечал за регистрацию избирателей, этот процесс должен проводиться **эффективно**. Создание и поддержание точного списка избирателей является одним из самых сложных и порой противоречивых элементов избирательного процесса. Качество процесса регистрации и, следовательно, списков избирателей может повысить или понизить доверие общества к проведению выборов. Как минимум, в правовой базе должны быть определены условия правомочности, метод регистрации, а также сроки регистрации избирателей и составления списков избирателей. Любые пробелы в регулировании этих вопросов, а также в регистрационных формах, форматах реестров и списков избирателей

83 Более подробную информацию о технических аспектах регистрации избирателей и способах оценки этого процесса можно найти в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за регистрацией избирателей, указ. соч., сноска 46.

должны быть восполнены административным органом путем издания нормативных актов.

Данные регистрации избирателей должны быть точными и достоверными. ОУВ должны иметь систему обмена данными и механизмы координации для обеспечения своевременного обновления реестра избирателей. **Эффективность** также распространяется на регистрацию избирателей в местах временного проживания или в иных местах в стране или за ее пределами, если это разрешено законодательством. В случае применения одного из данных подходов, необходимо внедрить систему проверок, чтобы предотвратить возможность многократных записей и, как следствие, возможность двойного голосования.

Все чаще избирательные участки оборудуются компьютерными терминалами, которые содержат список избирателей соответствующего избирательного участка или округа или имеют доступ к полному списку избирателей. Растет также использование реестров избирателей, содержащих биометрические данные. В таких случаях крайне важно, чтобы технологии были должным образом протестированы и опробованы заблаговременно до дня голосования для обеспечения надлежащей работы компьютеров без задержек при обработке данных избирателей. Кроме того, персонал избирательных участков необходимо будет обучить их использованию. **Эффективность** технологий также будет зависеть от усиленных мер кибербезопасности, принимаемых административными органами для защиты данных и каналов связи.

Процесс регистрации избирателей должен быть **прозрачным**. Для этого необходимо, чтобы предварительные и окончательные списки избирателей были заблаговременно доступны для публичного ознакомления до и в день голосования. Хорошей практикой является предоставление избирателям возможности удаленно проверить свою регистрацию. При наличии веских оснований или подтверждения исключения из списка избирателей, несоответствий и неточностей, властям следует предпринять конструктивные и **прозрачные** шаги для улучшения его качества. В то же время власти должны в рамках национального законодательства обеспечить защиту тех личных данных избирателей, которые не нужны для идентификации избирателей и подтверждения их права голосовать.<sup>84</sup>

Доступ к спискам проголосовавших должен быть ограничен. Сам факт участия человека в голосовании или воздержания от голосования может рассматриваться как политическая поддержка или ее отсутствие и, следовательно, может поставить

84 См. статьи 9.1-9.3 Кодекса надлежащего управления, статью 5.1. GDPR и параграф 66 [Principles for a Fundamental Rights-Compliant Use of Digital Technologies in Electoral Processes](#) [Принципы использования цифровых технологий в избирательных процессах с соблюдением основных прав], Венецианская комиссия, 11 декабря 2020 г.

под угрозу тайну голосования. Таким образом, следует избегать публикации списков людей, принимавших участие в голосовании. Однако доступ к таким данным может быть предоставлен определенным заинтересованным сторонам, таким как ОУВ, доверенные лица партий, общественные наблюдатели или те, кто заявляет о нарушениях во время голосования и участвует в процессе обжалования. Венецианская комиссия прямо отмечает: «Такой доступ к списку проголосовавших избирателей должен быть полноценным, должен быть предоставлен на достаточный период времени и должен происходить в контролируемых условиях».<sup>85</sup>

В случае если ОУВ участвуют в налаживании и использовании биометрической идентификации избирателей, они должны гарантировать, что сложность этого процесса не снижает **прозрачность** для заинтересованных сторон, а также что оперируя данной системой, ОУВ не будут зависеть от поставщиков и внешних экспертов, что могло бы вызвать сомнения в контроле и подотчетности.

Органы, ответственные за регистрацию избирателей, должны соблюдать принцип **подотчетности**. Это требует наличия механизмов для рассмотрения жалоб от участников избирательного процесса, в частности тех, кто считает, что их ошибочно исключили из реестра. По этой причине списки избирателей должны быть обнародованы заблаговременно до дня голосования, чтобы можно было исправить ошибки при включении или исключении из реестра или другие неточности.

Добавление граждан в списки избирателей в день голосования, если такое применяется, всегда должно сопровождаться обеспечением **подотчетности**. Некоторые государства-участники ОБСЕ считают, что любые ошибочные упущения в списках избирателей не должны лишать правомочных избирателей права голоса. Таким образом, сотрудникам избирательных участков в этих государствах разрешено в день голосования регистрировать тех избирателей, которые могут доказать свое право на участие в выборах. С одной стороны, случаи упущений, особенно если они многочисленны, свидетельствуют о наличии проблем с системой регистрации избирателей. В то же время регистрация в день голосования часто приводит к многократной регистрации избирателей и возможному многократному голосованию, подрывающему честность выборов. Поэтому в соответствии с передовой практикой, вышестоящие ОУВ, отвечающие за регистрацию избирателей, или суды должны предварительно подтвердить возможность регистрации в день голосования.<sup>86</sup>

85 См. [Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Publication of Lists of Voters Having Participated in Elections](#) [Заявление о толковании к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов о публикации списков избирателей, принявших участие в выборах], Венецианская комиссия, 17 октября 2016 г.

86 Раздел 1.2.iv Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, рекомендует: «должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов».

Процесс регистрации избирателей должен быть **инклюзивным**. ОУВ должны обеспечить, чтобы процедуры регистрации не содержали элементов дискриминации и на практике необоснованно не ограничивали группы по признаку “расы”,<sup>87</sup> пола, религии, этнического происхождения, (прошлых) политических взглядов, языка, грамотности, владения собственностью или способности уплатить регистрационный сбор или получить документ, удостоверяющий личность. ОУВ также должны убедиться в наличии эффективных процедур для содействия регистрации групп, которые сталкиваются с особыми проблемами или которые с меньшей вероятностью будут зарегистрированы, включая национальные меньшинства, членов сельских общин, впервые голосующих избирателей, внутренне перемещенных лиц и, если это предусмотрено законом, граждан за рубежом.

Принцип **инклюзивности** также требует, чтобы ОУВ активно предоставляли гражданам информацию о процессе регистрации избирателей, в том числе как и где это происходит, и возможностях внесения исправлений и обновлений. Это может включать проведение широкой кампании по просвещению избирателей до и во время процесса регистрации. Просвещение должно включать целенаправленное информирование традиционно маргинализированных и недостаточно представленных групп, включая женщин, национальные меньшинства, членов сельских общин, внутренне перемещенных лиц и впервые голосующих, чтобы обеспечить их право на всеобщее и равное избирательное право. При использовании активного процесса регистрации избирателей должностные лица избирательных органов могут связаться с потенциальными избирателями из этих групп путем их поквартирной регистрации.

ОУВ должны обеспечить доступность процесса регистрации избирателей для всех, включая лиц с психосоциальными и другими видами инвалидности, а также с нарушениями обучаемости. Это значит, что все должно быть максимально просто, в центрах регистрации не должно быть физических барьеров, а материалы должны быть предоставлены в доступных форматах. Насколько это возможно, избиратели с инвалидностью должны иметь возможность зарегистрироваться без посторонней помощи в обычном регистрационном центре. В то же время, ОУВ должны осознавать и оказывать содействие лицам, которым поручено поддерживать избирателей с психосоциальными нарушениями и нарушениями обучаемости при принятии ими решений.

---

87 Использование термина “раса” в настоящем руководстве не означает одобрения БДИПЧ какой-либо теории, основанной на существовании различных рас. Этот термин широко используется в международных стандартах в области прав человека, а также в национальном законодательстве. В настоящем руководстве этот термин используется для обеспечения защиты людей, ошибочно воспринимаемых как принадлежащих к другой “расе”, от преступлений на почве ненависти.

### Вопросы для исследования:

- Есть ли какие-либо пробелы в законодательной базе в отношении регистрации избирателей, требующие регулирования со стороны ОУВ?
- Являются ли процедуры и возможности регистрации максимально простыми и бесплатными?
- Доступен ли процесс регистрации избирателей для всех, включая людей с инвалидностью?
- Публикуются ли списки избирателей заблаговременно до дня голосования, чтобы можно было исправить ошибки?
- Имеют ли политические партии и наблюдатели возможность получить доступ к полному списку избирателей?
- В достаточной ли мере ОУВ защищают те персональные данные, которые не нужны для идентификации избирателя?
- Применяют ли ОУВ эффективный обмен данными для поддержания актуальности и точности реестра избирателей?
- Проводят ли ОУВ тестирование или апробирование новых технологий для обработки данных избирателей в день голосования?
- Обучен ли персонал избирательных участков использованию технологий, если это применимо?
- Применяют ли ОУВ меры защиты во избежание многократной регистрации избирателей?
- Активно ли ОУВ информируют граждан о порядке регистрации избирателей?
- Проводят ли ОУВ широкую кампанию по просвещению избирателей до и во время процесса регистрации?
- Ориентированы ли ОУВ на традиционно уязвимые и недостаточно представленные группы в ходе кампаний по регистрации и просвещению избирателей?
- Представлены ли материалы о регистрации избирателей в доступных форматах?
- Применяется ли механизм разрешения избирательных споров к процессу регистрации избирателей? Если нет, то в какую инстанцию избиратели или политические партии могут обратиться по поводу списка избирателей?
- Если это допустимо, подлежит ли регистрация избирателей в день голосования предварительному утверждению вышестоящим ОУВ или судом?

## 6. РЕГИСТРАЦИЯ ПРЕТЕНДЕНТОВ НА ВЫБОРНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

Во многих государствах-участниках ОБСЕ принята специализированная правовая база для регистрации и регулирования деятельности политических партий.<sup>88</sup> Общая регистрация политических партий может осуществляться исполнительным органом, например Министерством юстиции, судебной системой или центральным ОУВ. Регистрация партий и кандидатов для участия в выборах обычно регулируется законодательством в области выборов.<sup>89</sup> Ответственность за регистрацию претендентов на выборах часто лежит на ОУВ центрального или местного уровня.

Демократические выборы возможны только в плюралистической среде, в которой может быть представлен широкий спектр политических взглядов и интересов.<sup>90</sup> Процесс регистрации претендентов на выборах должен быть эффективным, чтобы обеспечить соблюдение свободы объединений и права выставлять свою кандидатуру на выборах. Закон должен установить разумные сроки выдвижения и регистрации претендентов. Эти сроки должны обеспечить реальную возможность сбора требуемых документов и, при необходимости, подписей в поддержку, а также равные возможности для всех претендентов в проведении агитации даже в случае возникновения споров о регистрации претендентов.<sup>91</sup>

При регистрации политических партий и кандидатов центральный ОУВ должен обеспечить, чтобы процедуры были четко определены и единообразно применялись таким образом, чтобы исключать умысел или последствия в виде ограничения выбора избирателей и права претендовать на выборную должность на равных условиях. Если процедуры, изложенные в законе, не ясны или недостаточны, их следует дополнить подзаконными актами. Решения об отказе в регистрации политических партий и кандидатов должны приниматься только на самых серьезных основаниях, учитывая фундаментальный характер свободы объединений и права выставлять свою кандидатуру на выборах. ОУВ должны провести комплексную информационную кампанию о требованиях к правомочности выставлять свою кандидатуру на выборах, сделать все формы для выдвижения и регистрации легко доступными для потенциальных претендентов. Всем выдвиженцам должна быть предоставлена возможность исправить любые технические недостатки в своих заявлениях на регистрацию, и они не должны дисквалифицироваться исключительно по техническим причинам.

88 Более подробную информацию о стандартах и передовом опыте регулирования деятельности политических партий можно найти в *Руководящих принципах БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий 2020 г.*, 2-е издание, 6 апреля 2023 г.

89 Более подробную информацию о правовых аспектах регистрации претендентов на выборах можно найти в *Рекомендациях по анализу законодательной базы выборов* (разделы 6 и 9), указ. соч., сноска 2.

90 В параграфе 3 Копенгагенского документа ОБСЕ государства-участники ОБСЕ подтвердили, что «демократия является неотъемлемым элементом правового государства», и признали «важность плюрализма в отношении политических организаций», Копенгагенский документ, указ. соч., сноска 6.

91 См. раздел I.1.3.v Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

Процесс должен проводиться **беспристрастно**, при этом положения о регистрации партий и кандидатов должны применяться одинаково. Все претенденты на выборные должности должны иметь возможность свободно выдвигать кандидатуры или баллотироваться в качестве кандидатов. Никакие произвольные, дискриминационные или ограничительные действия не должны предприниматься с целью дисквалификации или ущемления равных возможностей определенных кандидатов или политических сил, в том числе путем установления определенного порядка претендентов в избирательных бюллетенях или дизайна бюллетеней, или непрозрачности процедуры проверки документов о выдвижении.

Регистрация претендентов, включая все аспекты проверки документов о выдвижении, должна осуществляться **прозрачно**. Процедуры регистрации политических партий и кандидатов должны быть заранее опубликованы и широко доступны. Списки всех претендентов должны быть опубликованы по завершении процесса регистрации и доступны на избирательных участках до и в день голосования.<sup>92</sup> Решения об отказе в регистрации кандидатов должны быть опубликованы как можно скорее и содержать четкие обоснования.

Процесс регистрации должен соотноситься с принципом **подотчетности**. Право обжалования должно существовать как при регистрации, так и при отказе в регистрации партии или кандидата. Жалобы должны рассматриваться в рамках прозрачного процесса, в ходе которого они разрешаются в разумные сроки, чтобы в случае положительного для них решения политические партии и кандидаты имели реальную возможность проводить агитацию.<sup>93</sup> Заинтересованные стороны должны иметь возможность рассчитывать на справедливое судебное разбирательство в беспристрастной инстанции, которая может обеспечить эффективное средство правовой защиты.

ОУВ, отвечающие за регистрацию претендентов на выборах, соблюдая требования закона о правомочности кандидатов, должны применять **инклюзивный** подход, гарантируя, что избиратели имеют подлинный выбор. Не должно быть никаких дискриминационных ограничений, таких как ограничения по признаку “расы”, пола, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к меньшинствам или этническим группам, имущественного положения, рождения или другого личного статуса. Кроме того,

92 Раздел I.3.3.1.b.ii Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, предусматривает, что «на государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации». Статья 9.3 Конвенции СНГ 2002 г. гласит: «При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях».

93 См. *Руководство по наблюдению за разрешением избирательных споров*, БДИПЧ, 17 сентября 2019 г. (в частности, главу 4.А.3, посвященную избирательным спорам, связанным с регистрацией кандидатов). См. также раздел I.1.3.v Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.



международные обязательства и стандарты, а также передовой опыт поощряют принятие специальных мер, призванных обеспечить более равноценное представительство женщин или групп меньшинств в избираемых органах.<sup>94</sup> Регистрация претендентов на выборах должна быть максимально простой, не иметь физических препятствий и характеризоваться наличием материалов в доступных форматах. Насколько это возможно, правомочные граждане с инвалидностью должны иметь возможность зарегистрироваться без посторонней помощи. Как уже отмечалось, ОУВ должны быть осведомлены и способствовать осуществлению своей функции лицам, призванным оказывать поддержку в принятии решений кандидатам с психосоциальными трудностями и нарушениями обучаемости.

Чтобы избежать несерьезных кандидатов, к потенциальным претендентам, желающим баллотироваться на выборах, могут предъявляться определенные требования, такие как демонстрация минимальной поддержки среди избирателей или выборных должностных лиц или уплата избирательного залога.<sup>95</sup> Крайне важно, чтобы такие ограничения были разумными, не были чрезмерно обременительными и не включали каких-либо потенциально дискриминационных мер.<sup>96</sup>

#### Вопросы для исследования:

- Если процедуры, изложенные в законе, не ясны или не достаточны, были ли они дополнены нормативными актами, изданными центральным ОУВ?
- Опубликованы ли и широко ли доступны процедуры регистрации кандидатов?
- Доступны ли все необходимые формы для выдвижения и регистрации?
- Проводят ли ОУВ эффективную информационную кампанию о требованиях к кандидатам и процедурах регистрации?
- Четко ли установлены процедуры регистрации кандидатов и единообразно ли они применяются таким образом, чтобы не ограничивать выбор избирателей?

94 [Общая рекомендация №25 КЛДЖ ООН](#) поощряет принятие широкого круга «законодательных, исполнительных, административных и других директивных документов, стратегий и практических мер, таких, как программы информационно-пропагандистской деятельности или вспомогательные программы; выделение и/или перераспределение ресурсов; преференциальный режим; целевой набор, наем и повышение в должности; цели количественного характера, связанные с временными рамками; и системы квот». См. также, например, параграф IV.B.9.72 [Общей рекомендации №30, КЛДЖ ООН](#), параграф A.3 [Рекомендация Res\(2003\)3 Комитета министров государствам-членам о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений в области политики и общественной жизни](#). О мерах передовой практики по содействию участию представителей меньшинств в качестве кандидатов см. стр. 28 Руководства БДИПЧ по вопросам наблюдения и содействия участию национальных меньшинств в избирательных процессах, указ. соч., сноска 49.

95 В параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6, говорится, что ограничения прав и свобод должны быть «строго пропорциональны цели закона». Параграф 14 ЗОП №25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10, гласит, что основания для лишения избирательных прав должны быть «объективными и разумными».

96 См., например, раздел I.1.3.ii и раздел I.1.3.vi Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.



- Достаточно ли времени для регистрации кандидатов на выборах?
- Доступен ли для всех процесс регистрации кандидатов, включая материалы для регистрации? Могут ли люди с инвалидностью зарегистрироваться в качестве кандидатов на выборах без посторонней помощи?
- Осуществляют ли сотрудники избирательных органов регулярную проверку документации и реагируют ли должным образом на возможные ошибки?
- Предоставляется ли кандидатам возможность исправлять технические ошибки в их документах о выдвижении?
- Публикуются ли решения об отказе в регистрации кандидатов с четким обоснованием?
- Были ли дисквалифицированы какие-либо политические партии или кандидаты исключительно по техническим причинам?
- Предпринимались ли какие-либо произвольные или дискриминационные действия с целью дисквалификации или ущемления определенных кандидатов или политических сил?
- Опубликованы ли итоговые списки зарегистрированных политических партий и всех кандидатов по завершении процесса регистрации и доступны ли они на избирательных участках в день голосования?
- Предусмотрено ли законом обжалование регистрации или отказа в регистрации?
- Рассматриваются ли жалобы в рамках прозрачного надлежащего процесса и разрешаются ли они в разумные сроки?

## 7. ЗАКУПКА БЮЛЛЕТЕНЕЙ И ПРОЧИХ МАТЕРИАЛОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРОВЕДЕНИЕМ ВЫБОРОВ

Как правило, ОУВ несут ответственность за оформление, закупку и защиту избирательных бюллетеней и всех других материалов, связанных с проведением выборов. ОУВ могут быть связаны инструкциями, практикой или требованиями, предъявляемыми к государственным закупкам, или могут иметь возможность определять некоторые или все свои политики и процедуры закупок. Некоторым ОУВ может понадобиться осуществлять все закупки через централизованное учреждение по закупкам государственного или публичного сектора.

В целях **эффективности** ОУВ должны разрабатывать избирательные бюллетени как можно более простыми, чтобы избирателям было легко их понять и заполнить. Чрезмерно сложные бюллетени могут вызвать путаницу среди избирателей, замедлить процедуры голосования и подсчета голосов, а также привести к

увеличению количества недействительных бюллетеней. Другие выборные материалы должны быть оформлены аналогичным образом. Также важно, чтобы выборные материалы были доступны всем, включая людей с инвалидностью.<sup>97</sup> По возможности, бюллетени должны быть подготовлены таким образом, чтобы они были доступны в удобных для использования форматах, на языках меньшинств или приспособлены для людей с различными видами инвалидности, а также для неграмотных избирателей.

Избирательные бюллетени и другие материалы строгого учета должны постоянно находиться под **эффективным** контролем и в сохранности. В качестве дополнительной меры безопасности и защиты от мошенничества, процедуры голосования могут требовать помещения бюллетеней в специальные конверты перед их опусканием в урну для голосования. В таких системах конверты, а также избирательные бюллетени являются материалами строгого учета. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ бланки «протоколов об итогах голосования» или другие материалы, такие как штампы для бюллетеней или печати для урн для голосования, могут подлежать такому же строгому учету, как и бюллетени, и на них также распространяются меры защиты для предотвращения манипуляций.

При приобретении выборных материалов строгого учета следует соблюдать принцип **прозрачности**. Это означает, что политические партии, кандидаты, а также общественные и международные наблюдатели должны иметь возможность наблюдения за печатью, распределением и хранением избирательных бюллетеней и других материалов строгого учета. Это также означает, что ОУВ должны осуществлять процессы закупок публично и придерживаться самых высоких стандартов добросовестности, чтобы не допускать покровительства и любых проявлений коррупции.

Система квитанций при транспортировке, передаче и хранении выборных материалов помогает обеспечить **подотчетность**. В процедуры может быть встроено ряд других механизмов, помогающих обеспечить защиту избирательных бюллетеней и тайну голосования, включая проставление официальной печати, различной для избирательных участков, подписание должностными лицами избирательных органов чистого избирательного бюллетеня перед его выдачей, использование пронумерованных корешков от бюллетеней для голосования с целью контроля количества выданных бюллетеней и изготовление бюллетеней с водяными знаками или другими защитными элементами, чтобы их было сложнее подделать.

---

97 Более подробную информацию о содействии участию в выборах можно найти в Руководстве БДИПЧ по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью, указ. соч., сноска 48.

Соблюдение принципа **беспристрастности** означает, что ОУВ должны определять очередность избираемых претендентов в бюллетенях по жребию или другим равноценным и беспристрастным способом. В соответствии с принципом **равенства** текст бюллетеня должен быть одинаковым для всех претендентов. В случае, если ОУВ приобретают избирательные бюллетени отдельно для каждого претендента, количество и качество приобретаемых избирательных бюллетеней должно быть одинаковым.

#### Вопросы для исследования:

- Разработаны ли избирательные бюллетени и другие выборные материалы максимально просто?
- Осуществляется ли постоянный и надлежащий контроль и защита в отношении избирательных бюллетеней и других материалов строгого учета?
- Достаточно ли хорошо разработаны выборные материалы для предотвращения манипуляций (бюллетени, урны для голосования и т. д.)?
- Определяется ли порядок кандидатов или политических партий в избирательном бюллетене жребием или другим равноценным и беспристрастным способом?
- Разработаны ли выборные материалы, включая избирательные бюллетени и материалы для просвещения избирателей, в доступных, простых в использовании форматах и на языках меньшинств?
- Имеются ли надежные процедуры проверки и пересмотра важных решений о закупках?
- Могут ли наблюдатели, политические партии и кандидаты наблюдать за печатью, распределением и хранением избирательных бюллетеней и других материалов строгого учета?
- Осуществляют ли ОУВ процесс публичных закупок?

## 8. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Для того чтобы конкуренция во время кампании была открытой и справедливой, кандидатам, политическим партиям и их сторонникам должна быть предоставлена возможность продвигать свои платформы и программы по всей стране посредством публичных собраний и иных мероприятий.<sup>98</sup> Любые ограничения предвыборной агитации должны строго соответствовать принципам законности, легитимности

<sup>98</sup> Дополнительную информацию о наблюдении за предвыборной агитацией можно найти в [Handbook for the Observation of Election Campaigns and Political Environments](#) [Руководство по наблюдению за предвыборной агитацией и политической средой], БДИПЧ, 14 октября 2021 г.

и пропорциональности.<sup>99</sup> Хотя ответственность за регулирование и содействие проведению предвыборной агитации обычно возлагается на правительство и конкретные государственные ведомства, в некоторых государствах-участниках ОБСЕ эту функцию исполняют ОУВ наряду с другими государственными органами.

Гарантии, которые должны быть обеспечены, включают право на свободную и справедливую агитацию, равный доступ к государственным ресурсам и запрет на злоупотребление административными ресурсами.<sup>100</sup> Для обеспечения **эффективности** регулирующему органу может потребоваться издание подзаконных актов, чтобы прояснить любые неясности в законе и восполнить какие бы то ни было пробелы. Эти акты должны соответствовать принципу **законности**.

Претенденты обязаны соблюдать правила предвыборной агитации, но власти должны обеспечить равные условия для ее проведения. На какой бы орган ни была возложена ответственность, он должен придерживаться принципа **беспристрастности**, предоставляя всем кандидатам и политическим партиям равные возможности на справедливой и единообразной основе. Это касается возможности проводить публичные мероприятия, производить и распространять агитационные материалы, получать доступ к средствам массовой информации и использовать государственные ресурсы.

Орган, регулирующий предвыборную агитацию, должен обеспечить **прозрачность** своих действий, публикуя правила предвыборной агитации, кодексы поведения и другую информацию, связанную с предвыборной агитацией, в том числе в альтернативных форматах, а также решения о наложении санкций за нарушение правил предвыборной агитации.

Властям следует применять **инклюзивный** подход, способствуя полноценному участию в агитации групп, которые сталкиваются с препятствиями. Например, люди с инвалидностью должны иметь безбарьерный доступ к агитационным мероприятиям и получать агитационные материалы и информацию в средствах массовой информации в доступных форматах.<sup>101</sup> Инклюзивность также предполагает принятие мер по защите женщин от запугивания и преследований или организацию работы служб безопасности для защиты представителей национальных меньшинств, которые баллотируются на выборах.

99 См., например, статью 19.3 МПГПП, в которой говорится, что ограничения «должны быть установлены законом и являться необходимыми: (а) для уважения прав или репутации других лиц; (б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения», указ. соч., сноска 9.

100 См. Совместные руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, 14 октября 2016 г.

101 Резолюция ПАСЕ 2155 (2017) о политических правах лиц с инвалидностью, параграфы 7.3, 7.4, 10, указ. соч., сноска 82

### Вопросы для исследования:

- Направлены ли правила проведения предвыборной агитации на обеспечение равных условий для всех кандидатов?
- Обеспечивает ли надзорный орган выполнение нормативных положений предвыборной агитации справедливым и последовательным образом?
- Применяет ли регулирующий орган разумные ограничения на агитацию в равной степени ко всем кандидатам?
- Опубликованы ли правила предвыборной агитации, кодексы поведения и другая информация, связанная с кампанией, и доступны ли они заинтересованным сторонам предвыборной агитации, в том числе в доступных форматах?
- Способствуют ли власти полноценному участию в предвыборной агитации людей с инвалидностью?

## 9. СОДЕЙСТВИЕ НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ гласит: «Государства-участники ОБСЕ считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». Декларация принципов международного наблюдения за выборами и сопровождающий ее Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, принятые ООН в 2005 году, излагают важные принципы, которых придерживаются многие международные организации-наблюдатели.<sup>102</sup> Аналогичным образом, в 2012 году в качестве меры саморегулирования деятельности общественных наблюдателей была принята Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями.<sup>103</sup>

Хотя гражданское и международное наблюдение за выборами должно осуществляться независимо, правовая база часто возлагает на ОУВ ответственность за аккредитацию наблюдателей за выборами и гарантию их прав на наблюдение. Требования к наблюдению и аккредитации в качестве наблюдателей должны быть четко определены и обнародованы заблаговременно в соответствии с принципом **законности**.

Во исполнение принципа **эффективности** ОУВ должен гарантировать предоставление наблюдателям за выборами полноценного доступа ко всем

<sup>102</sup> См. Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, 27 октября 2005 г.

<sup>103</sup> См. Декларацию глобальных принципов непартийного наблюдения за выборами, принятую 3 апреля 2012 г. ООН.

аспектам избирательного процесса. Хотя соответствующие органы могут определять требования к участию в качестве наблюдателей, ОУВ должны гарантировать невмешательство в работу наблюдателей за выборами, но при этом обеспечивать их безопасность. За наблюдение на выборах не должна взиматься плата, а также следует избегать чрезмерно обременительных требований, которые фактически ограничивают участие гражданского общества или препятствуют новым организациям работать в этой области.

Если процесс аккредитации децентрализован и осуществляется ОУВ, сформированными на более позднем этапе избирательного процесса, правила должны допускать аккредитацию наблюдателей на центральном уровне с самого начала избирательного процесса, чтобы наблюдатели не пропустили ни одного этапа. Законодательство может предусматривать подписание наблюдателями кодекса поведения, подтверждающего их обязательство действовать независимо и беспристрастно. В случае нарушения этих требований санкции, такие как лишение аккредитации или приостановление деятельности, могут применяться только к соответствующим лицам, а не ко всей организации-наблюдателю.

Содействуя наблюдению на выборах, ОУВ должны действовать **беспристрастно**, обеспечивая всем наблюдателям равное обращение, в том числе в ходе подачи заявлений на аккредитацию без проявления предпочтения или предвзятости к кому-либо.

ОУВ должны действовать **прозрачно**, обеспечивая общедоступность информации и материалов для наблюдателей, включая кодексы поведения. Информация об аккредитованных наблюдателях также должна быть общедоступной, включая данные об аккредитованных или самоотозванных организациях и организациях, которым отказано в аккредитации, а также о причинах отказа в выдаче аккредитации или ее отзыва.

ОУВ должны обеспечить соблюдение принципа **подотчетности**, гарантируя, что общественные наблюдатели за выборами могут обжаловать решения, в частности те, которые лишают их аккредитации.

Действия ОУВ должны быть **инклюзивными**, обеспечивая доступность информации, материалов и возможности наблюдения для групп, которые могут столкнуться с определенными препятствиями для участия, таких как национальные меньшинства или люди с инвалидностью.

### Вопросы для исследования:

- Регулирует ли закон или центральный ОУВ наблюдение за выборами в чрезмерной или недостаточной степени?
- Четко ли определены требования по аккредитации и заблаговременно ли они обнародованы? Способствуют ли они широкому участию в наблюдении за выборами?
- Осуществляют ли ОУВ аккредитацию наблюдателей на инклюзивной основе?
- Предоставляется ли наблюдателям за выборами полноценный доступ ко всем аспектам избирательного процесса?
- Исключают ли ОУВ вмешательство в работу наблюдателей за выборами?
- Обеспечивают ли ОУВ равное обращение ко всем наблюдателям за выборами?
- Предоставляют ли ОУВ возможности доступного наблюдения группам, сталкивающимся с определенными барьерами?
- Являются ли материалы и информация для наблюдателей за выборами, включая кодексы поведения, общедоступными, в том числе будучи предоставленными в доступных форматах и на доступных языках?
- Общедоступна ли соответствующая информация об участии наблюдателей?
- Имеют ли общественные наблюдатели за выборами право обжаловать решения, затрагивающие их права?

## 10. ГОЛОСОВАНИЕ

Голосование должно быть организовано **эффективно**, чтобы обеспечить всем правомочным гражданам возможность реализовать свое право голоса. Данный процесс начинается с создания избирательных участков пропорционально числу избирателей. Избирательные участки должны быть в достаточной степени укомплектованы подготовленными сотрудниками.

Избирательные участки должны открываться и закрываться вовремя, и никакие посторонние люди не должны присутствовать или вмешиваться в какой-либо аспект процесса. В отношении избирательных бюллетеней должен осуществляться постоянный и надлежащий учет, контроль и защита, в том числе во время транспортировки на избирательный участок и хранения. Должностные лица избирательных участков и сотрудники служб безопасности, если таковые присутствуют, должны стремиться обеспечить на избирательных участках и вокруг

них безопасную обстановку, свободную от запугивания, насилия, неправомерного влияния или принуждения.<sup>104</sup>

**Эффективное** проведение голосования также подразумевает обеспечение возможности всем избирателям голосовать тайно; обустройство избирательных участков должно позволять делать отметки в избирательных бюллетенях тайно.<sup>105</sup> За исключением законных случаев оказания помощи при голосовании, никто не может отказываться от своего права тайного голосования. Процедура голосования должна быть максимально простой.

Должностные лица избирательных участков должны обеспечивать **добросовестность** процесса голосования, предотвращая такие случаи, как одновременное голосование нескольких человек в одной кабине для голосования (“семейное голосование”) или голосование вне кабины для голосования (“открытое голосование”). Никто не должен иметь возможность голосовать от имени другого человека (“голосование по доверенности”), если это не предусмотрено законом в определенных обстоятельствах. Многократное голосование следует предотвращать с помощью адекватных механизмов защиты, включая отметки о голосовании в списках избирателей, подписи избирателей о получении своих бюллетеней или маркировку пальца избирателя чернилами и т.д.

Должностные лица избирательных участков должны действовать честно и **беспристрастно**. Они не должны демонстрировать предпочтение претендентам на выборах, которых они могут представлять или которым могут оказывать политическую поддержку, а также позволять другим проводить агитацию за или против претендентов на выборах в помещении для голосования. Процедуры голосования должны быть последовательными и позволять всем избирателям, соблюдающим законодательство в области выборов, проголосовать. Для обеспечения равенства избирательного права всем избирателям должна быть предоставлена возможность проголосовать. Время, отведенное для голосования, должно быть фиксированным и иметь одинаковую продолжительность для всех избирателей, а любое решение о продлении голосования должно основываться на объективных критериях, применяемых единообразно.

104 В параграфе 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6, государства-участники обязались «обеспечить, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания»; см. также [Рекомендации для служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов](#), БДИПЧ, 12 сентября 2017 г. (раздел 5.3).

105 В параграфе 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6, государства-участники ОБСЕ согласились обеспечивать, «чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования».



ОУВ должны обеспечить **прозрачность** процесса голосования. Аккредитованным представителям партий/кандидатов и международным/общественным наблюдателям должна быть предоставлена возможность наблюдать за всеми аспектами голосования, включая организацию альтернативных методов голосования. ОУВ должны обеспечить реальные возможности для наблюдения, а также предоставлять наблюдателям промежуточную информацию о процессе голосования. Избирательные бюллетени, которые предстоит использовать, должны постоянно храниться в помещениях для голосования на виду. Процедуры оказания помощи определенным группам избирателей должны быть опубликованы до дня голосования и разъяснены на избирательных участках.

Признавая, что использование новых технологий голосования может снизить прозрачность и ограничить возможности наблюдения, ОУВ должны сделать все возможное, чтобы гарантировать открытость процессов для независимого контроля. Это означает, что наблюдатели и представители кандидатов и партий должны иметь возможность наблюдать и проверять все аспекты выбора, сертификации и тестирования оборудования, а также его использования на протяжении всего избирательного процесса. Законом должен быть предусмотрен независимый аудит программного обеспечения. ОУВ должны активно привлекать независимых экспертов к аудиту данных процессов и опубликованию результатов.

Процесс голосования, включая использование новых технологий, должен соотноситься с принципом **подотчетности**. Правомочные граждане, которым отказано в праве голосовать, например, по решению сотрудников избирательного участка или ввиду исключения из списка избирателей, должны иметь эффективные средства правовой защиты. Заинтересованные стороны избирательного процесса должны иметь возможность обжаловать любые нарушения, как со стороны сотрудников избирательных участков, так и других людей, присутствующих на избирательном участке, обращаясь в вышестоящие ОУВ или правоохранительные органы, при этом должна быть обеспечена своевременная эффективная правовая защита.<sup>106</sup>

Власти должны придерживаться принципа **инклюзивности**, чтобы обеспечить всем гражданам возможность проголосовать, желательно независимо. ОУВ должны предпринимать меры, чтобы избиратели с инвалидностью могли в максимально возможной степени голосовать в тех же местах, что и другие лица, без посторонней помощи. Если это невозможно или неуместно, могут быть предложены альтернативные методы, но их не следует продвигать в качестве замены улучшения доступности на обычных избирательных участках. Законом

<sup>106</sup> Более подробную информацию о разрешении споров в день голосования можно найти в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за разрешением споров (глава 4.В), указ. соч., сноска 93.

могут быть предусмотрены альтернативные методы голосования для избирателей, которые не могут посетить свой избирательный участок в день голосования.<sup>107</sup> Сюда входит организация голосования вне избирательного участка при помощи переносных урн, досрочного голосования, специальных избирательных участков (например, в местах содержания под стражей, домах престарелых или вузах), методы, позволяющие избирателям проголосовать на любом избирательном участке путем предъявления открепительного удостоверения, голосование по почте и за рубежом, а также посредством интернет-голосования.

Всякий раз, когда предусмотрены альтернативные методы голосования, ОУВ должны обеспечивать надлежащие гарантии для исключения многократного голосования, нарушения тайны голосования, давления и неправомерного влияния на избирателей или манипуляций на выборах, особенно в неконтролируемой среде, тем самым повышая уровень **добросовестности**. ОУВ и другие агентства до и во время реализации альтернативных методов голосования должны предоставлять общественности точную информацию о процедурах в доступных форматах. Все варианты голосования должны быть открыты для претендентов на выборах и наблюдателей.

Для полного соблюдения принципа **инклюзивности** власти должны обеспечить доступность избирательного процесса.<sup>108</sup> Доступ к избирательным участкам является необходимым условием для голосования, и граждане не должны совершать поездки на неоправданно большие расстояния. Особое внимание следует уделять обеспечению безбарьерного доступа к избирательным участкам для людей с инвалидностью.

Если граждане не могут голосовать без посторонней помощи, должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие им обращаться за помощью. Помощь должно обеспечить лицо, самостоятельно выбранное избирателем, обеспечивая при этом тайну выбора избирателя.<sup>109</sup> Помощь должна быть беспристрастной и, следовательно, не должна предоставляться кандидатами или представителями партий. ОУВ должны быть осведомлены и пройти соответствующую подготовку, чтобы способствовать принятию решений избирателями с психосоциальными нарушениями и нарушениями обучаемости.

---

107 Дополнительную информацию об альтернативных методах голосования можно найти в документе «Альтернативные методы и организация голосования», БДИПЧ, 12 октября 2020 г.

108 Более подробную информацию о доступности процедур в день голосования можно найти в Руководстве БДИПЧ по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью, глава 3.В, указ. соч., сноска 48.

109 КПИ ООН, указ. соч., сноска 11, статья 29 и параграф 20 ЗОП №25 КПЧ ООН, указ. соч., сноска 10.

### Вопросы для исследования:

- Предусмотрены ли для избирателей соответствующие альтернативные методы голосования?
- Предоставляют ли ОУВ всем избирателям возможность реализовать свое право голоса, как это предусмотрено законом?
- Обеспечивают ли ОУВ применение гарантий добросовестности голосования, в том числе при альтернативных методах голосования, как это предусмотрено правилами?
- Обеспечивают ли сотрудники избирательных участков отсутствие семейного/группового голосования и незаконного голосования по доверенности, повторного (“карусельного”) голосования и незаконного вброса бюллетеней?
- Обеспечена ли безопасная обстановка на избирательных участках и вокруг них?
- Доступна ли в помещениях для голосования надлежащая информация о правилах голосования?
- Подготовлена ли информация о правилах голосования, в том числе об альтернативных методах голосования, в доступных форматах?
- Проверяли ли ОУВ пригодность избирательных участков для различных категорий избирателей?
- Присутствуют ли на избирательных участках посторонние люди? Если да, вмешиваются ли они в процесс? Как сотрудники избирательных участков реагируют на присутствие и вмешательство посторонних лиц?
- Обеспечивают ли сотрудники избирательных участков тайное голосование для всех избирателей?
- Всегда ли осуществляется должный учет, контроль и защита материалов (бюллетеней, конвертов)?
- Действуют ли сотрудники избирательных участков беспристрастно?
- Проводят ли сотрудники избирательных участков или другие лица агитацию на избирательном участке или в непосредственной близости от него?
- Все ли избиратели, особенно люди с инвалидностью, имеют доступ к своим избирательным участкам?
- Имеются ли механизмы, гарантирующие, что избиратели, нуждающиеся в помощи, смогут обратиться за ней к человеку по своему выбору?
- Могут ли аккредитованные партийные/международные/общественные наблюдатели полноценно наблюдать за процессом голосования?

- Имеют ли заинтересованные стороны избирательного процесса реальную возможность оспаривать нарушения, происходящие/наблюдаемые на избирательных участках? Предоставляется ли им эффективная правовая защита?

## 11. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

В государствах-участниках ОБСЕ подсчет голосов обычно проводится на избирательных участках или иногда в центрах подсчета голосов, где идет совместный подсчет по урнам для голосования с нескольких избирательных участков.<sup>110</sup> Подсчет голосов на избирательных участках может повысить эффективность и подотчетность, а проведение подсчета голосов в центрах подсчета голосов может повысить прозрачность и единообразие или гарантировать, что результаты по отдельным избирательным участкам не будут известны, уменьшая возможность возмездия против избирателей на определенных избирательных участках, например, в больницах, тюрьмах, воинских частях или небольших деревнях.

После завершения голосования принцип **добросовестности** требует проведения сверки путем подсчета количества избирателей, получивших избирательные бюллетени, количества неиспользованных избирательных бюллетеней, а также любых испорченных и возвращенных избирательных бюллетеней. После вскрытия урн для голосования следует подсчитать общее количество находящихся в них бюллетеней и сверить их с количеством бюллетеней, выданных избирателям. Количество бюллетеней внутри урны не должно превышать числа избирателей, получивших бюллетени.

В соответствии с принципом **добросовестности**, подсчет должен проводиться честно. Все бюллетени, в которых указано волеизъявление избирателя, должны считаться действительными при условии, что они не содержат пометок, которые могли бы указывать на то, кто проголосовал. Закон может предусматривать повторный подсчет голосов при выявлении нарушений и/или существенных расхождений в протоколах об итогах голосования. Такие повторные подсчеты могут быть инициированы ОУВ или запрашиваться любой заинтересованной стороной. После завершения (повторного) подсчета результаты должны быть точно зарегистрированы, а все материалы – надежно опечатаны и транспортированы соответствующим образом.

Подсчет должен проводиться **эффективно**, в соответствии с процедурами, установленными законодательством. Если этих процедур недостаточно для обеспечения прозрачного, быстрого и точного подсчета, их следует дополнить

<sup>110</sup> В Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, в разделе 1.3.2.xii указано: «подсчет голосов рекомендуется производить на избирательных участках». См. также параграф 45 Пояснительного Доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

подзаконными актами центрального ОУВ, чтобы обеспечить достаточные гарантии и единообразие. Подсчет голосов должен проводиться только уполномоченными должностными лицами и производиться сразу после окончания голосования. Должностные лица избирательных участков и сотрудники служб безопасности, если таковые присутствуют, должны стремиться обеспечить, чтобы обстановка внутри и вокруг мест подсчета голосов была безопасной, свободной от запугивания, насилия, неправомерного влияния или принуждения.<sup>111</sup>

Подсчет голосов должен проводиться **беспристрастно**, при этом сотрудники избирательных участков должны учитывать все голоса одинаково и справедливо. Беспристрастность подсчета голосов можно оценить при наблюдении за принятием решения о признании спорных бюллетеней недействительными; решения о недействительности должны приниматься рационально и единообразно.

Подсчет голосов должен проводиться в условиях **прозрачности** уполномоченными должностными лицами, которые фиксируют данные на стандартных бланках, часто называемых протоколами об итогах голосования. Присутствующие представители партий и кандидатов, а также общественные и международные наблюдатели должны иметь возможность наблюдать за всеми аспектами процесса. Это включает в себя сопровождение урн для голосования в центры подсчета голосов (если применимо) и возможность проверять избирательные бюллетени во время подсчета голосов. Может допускаться присутствие избирателей, зарегистрированных на избирательном участке. Копии протокола об итогах голосования должны быть предоставлены всем присутствующим наблюдателям по их требованию.<sup>112</sup> Копия протокола об итогах голосования должна быть немедленно вывешена на избирательном участке или в пункте подсчета голосов сразу после завершения подсчета голосов.

Принцип **подотчетности** соотносится с предоставлением участникам и другим заинтересованным сторонам возможности обращаться за правовой защитой, если у них есть возражения по поводу действий должностных лиц, осуществляющих подсчет голосов.<sup>113</sup>

#### Вопросы для исследования:

- Установлены ли процедуры подсчета голосов и обеспечивают ли они эффективные гарантии честности процесса и точности результатов?

111 См. также параграфы 7.4 и 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 6.

112 См. раздел 3.2.2.4 Пояснительного Доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20.

113 Раздел 2.3.3.f Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 20, гласит: «Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей».

- Происходит ли подсчет голосов сразу после окончания голосования?
- Честно ли ведется подсчет?
- Проводится ли подсчет только уполномоченными должностными лицами?
- Действуют ли лица, подсчитывающие голоса, беспристрастно и в соответствии с правилами?
- Все ли бюллетени, в которых четко указан выбор избирателя, признаются действительными?
- Принимаются ли решения о признании бюллетеней недействительными единообразно и рационально?
- Проводится ли сверка данных после завершения голосования и открытия урн для голосования?
- Назначается ли повторный подсчет голосов в случаях, когда это необходимо?
- Точно ли записаны результаты?
- Является ли обстановка на избирательных участках/центрах подсчета голосов безопасной, свободной от запугивания, насилия, неправомерного влияния или принуждения?
- Имеют ли наблюдатели возможность следить за всеми аспектами процесса подсчета голосов?
- Могут ли наблюдатели проверять избирательные бюллетени во время подсчета голосов?
- Вывешиваются ли результаты сразу после завершения подсчета и передачи наблюдателям?
- Осуществляется ли защита и транспортировка выборных материалов надлежащим образом?
- Могут ли наблюдатели сопровождать выборные материалы от пунктов подсчета голосов до центров подведения итогов?
- Предоставляются ли претендентам на выборах и другим заинтересованным сторонам возможность обратиться за правовой защитой, если они возражают против решений или действий должностных лиц, занимающихся подсчетом голосов?

## 12. СВЕДЕНИЕ И ОПУБЛИКОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

После подсчета голосов итоги с избирательного участка/центра подсчета голосов обычно передаются в вышестоящий ОУВ, где сводятся региональные результаты, а затем передаются в ОУВ на национальном уровне. Это должно происходить быстро, без промедления.

Сведение результатов часто организуется в центрах сведения результатов голосования. Уполномоченные должностные лица отчитываются перед ОУВ, отвечающими за сведение и опубликование результатов. Необходимо, чтобы ОУВ могли продемонстрировать соответствие между данными в протоколах об итогах голосования и сведенными результатами; они должны представить объяснения любых расхождений в опубликованных результатах.

В целях **эффективности** центральный ОУВ должен обеспечить, чтобы процедуры сведения и опубликования результатов были четко определены до дня голосования. Если законодательство в области выборов неясно или содержит пробелы, центральный ОУВ должен восполнить их посредством соответствующих нормативных актов.

Наиболее важным аспектом для центрального ОУВ является обеспечение опубликования подробных результатов на каждом этапе процесса агрегирования результатов после их получения с указанием количества голосов, полученных каждым претендентом, и количества недействительных голосов. Для обеспечения **прозрачности** власти должны публиковать результаты в полном объеме, включая разбивку результатов по отдельным избирательным участкам, а также по районам и округам, чтобы обеспечить возможность перекрестной сверки, и желательно в формате, позволяющем анализировать данные.

Предполагается, что ОУВ объявляют предварительные результаты, как только завершено сведение результатов на региональном или общенациональном уровне. Опубликование предварительных результатов по мере их поступления является мерой прозрачности, которая может повысить доверие общественности к честности процесса сведения результатов. При этом всегда необходимо указывать, что предварительные результаты отражают лишь часть поданных голосов. Окончательные результаты должны объявляться после истечения срока подачи возражений в отношении предварительных результатов.

ОУВ должны обеспечить **прозрачность** всех аспектов процессов сведения и опубликования результатов. Это означает, что наблюдатели и представители средств массовой информации должны иметь возможность сопровождать передачу официальных итогов, бюллетеней и других выборных материалов из мест подсчета голосов до центров сведения результатов голосования, а затем иметь полный доступ к процедурам сведения результатов, включая компьютерные сети, используемые для передачи результатов. Соответствующий ОУВ должен выдавать наблюдателям официальную копию документов о результатах. Подробные результаты по каждому избирательному участку также должны быть публично доступны в Интернете, чтобы дать возможность претендентам на выборах, наблюдателям и средствам массовой



информации сверить результаты с теми, которые они получили на избирательных участках или в центрах подсчета голосов.

Принцип **подотчетности** соблюдается, когда избиратели, кандидаты и политические партии имеют право оспаривать точность и достоверность результатов выборов. Процедуры должны позволять подавать жалобы в разумные сроки. Если результаты были успешно оспорены, должны быть установлены правильные результаты или в приемлемый срок проведено повторное голосование на избирательных участках, где были отмечены проблемы. Повторное голосование может не потребоваться, если общее количество голосов, в отношении которых были выявлены нарушения, недостаточно для изменения распределения мандата. При этом виновные в нарушении установленных правил должны быть привлечены к ответственности.

#### Вопросы для исследования:

- Существуют ли четкие процедуры для сведения и опубликования результатов?
- Предоставляется ли наблюдателям и представителям средств массовой информации полноценный доступ к процессам сведения результатов, включая компьютерные сети, если они используются для передачи результатов?
- Объявляются ли предварительные результаты сразу после завершения их сведения?
- Объявляются ли окончательные результаты после истечения срока подачи возражений в отношении предварительных результатов?
- Были ли опубликованы подробные результаты на каждом этапе процесса их сведения, в том числе с разбивкой по избирательным участкам, районам, округам, а также в формате открытых данных?
- Имеют ли избиратели, претенденты и другие заинтересованные стороны право оспаривать точность и достоверность результатов выборов?
- В тех случаях, когда результаты выборов были успешно оспорены, было ли проведено повторное голосование на избирательных участках, где были отмечены проблемы, в приемлемый срок?

### 13. РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Принцип **подотчетности** обеспечивается посредством разрешения избирательных споров, что является важным компонентом выборов, который может возникнуть в отношении любого аспекта процесса. Первоначально ответственность за



рассмотрение некоторых жалоб, связанных с выборами, зачастую лежит на ОУВ, а апелляции подаются в суд.<sup>114</sup>

В пределах своей компетенции ОУВ должны **эффективно** разрешать избирательные споры и обеспечивать полноценную и своевременную правовую защиту в случаях, когда это необходимо. Это особенно важно в случаях регистрации кандидатов или избирателей, поскольку средства правовой защиты должны быть реализованы до начала кампании и в день голосования, соответственно.

Чтобы обеспечить эффективное и предметное рассмотрение, законодательство должно наделить ОУВ юридическими полномочиями напрямую и оперативно получать необходимые материалы и доказательства от заинтересованных сторон и учреждений, участвующих в спорах. Для обеспечения объективного рассмотрения должно быть обеспечено право лиц, вовлеченных в спор, участвовать в рассмотрении жалобы и излагать свою позицию. В этих целях ОУВ несут ответственность за своевременное информирование сторон о слушании и их возможности принять в нем участие.

Правила должны предусматривать быстрые, но разумные сроки для получения всей необходимой информации. В юрисдикциях, где сроки принятия решений по жалобам слишком короткие, ОУВ часто склонны перенаправлять жалобы в другие “компетентные” органы, чаще всего в правоохранительные. Это может лишить истцов эффективных средств правовой защиты, поскольку рассмотрение жалоб в стандартные сроки, как правило, занимает значительно больше времени и зачастую выходит за рамки избирательного периода.

Избирательные споры должны решаться **беспристрастно**. Это требует, чтобы ко всем заявителям и сторонам жалоб относились одинаково, без предвзятости или дискриминации, единообразно и в соответствии с принципами надлежащего процесса.

Жалобы должны рассматриваться в условиях **прозрачности**. Все слушания и решения ОУВ должны быть публичными. Члены ОУВ, рассматривающие жалобы, должны иметь возможность обсуждать их по существу, а обоснованные решения должны предоставляться в письменном виде и опубликовываться своевременно. Обоснованные решения служат мерой прозрачности и укрепления доверия, информируя заинтересованные стороны и широкую общественность об основаниях решения и являясь важным компонентом обеспечения эффективного средства правовой защиты. Чтобы повысить прозрачность разрешения избирательных споров,

---

<sup>114</sup> Дополнительную информацию см. в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за разрешением избирательных споров, указ. соч., сноска 93.

ОУВ должны принимать и публиковать стандартные регламенты рассмотрения жалоб и вести учет жалоб, например, в общедоступном реестре.

При разрешении избирательных споров ОУВ должны обеспечить соблюдение принципа **инклюзивности**. Прежде всего, это означает, что все граждане имеют право на эффективную правовую защиту, если их политические права были нарушены или в их реализации было отказано. Необходимо приложить усилия для обеспечения того, чтобы лица, которые имеют особые потребности или сталкиваются с препятствиями в участии, включая женщин, представителей национальных меньшинств, неграмотных граждан и людей с инвалидностью, могли должным образом реализовать свое право на эффективную правовую защиту.

#### Вопросы для исследования:

- Имеют ли ОУВ полномочия самостоятельно реагировать в рамках своих полномочий (ex officio) на отмеченные нарушения?
- Имеют ли ОУВ право запрашивать доступ к информации у других органов в рамках расследований или рассмотрения жалоб?
- Существуют ли четкие процедуры и сроки рассмотрения избирательных споров?
- Установлены ли реалистичные сроки подачи жалоб и апелляций и принятия решений?
- Обеспечивают ли установленные сроки подходящий баланс между временными ограничениями избирательного процесса и необходимостью предоставить возможность подачи и справедливого рассмотрения жалобы/апелляции? Соблюдаются ли они?
- Имеются ли эффективные механизмы, гарантирующие, что лица с особыми потребностями или те, кто сталкивается с препятствиями в участии, реализуют право на эффективную правовую защиту?
- Обращаются ли ОУВ ко всем заявителям одинаково, без предвзятости или дискриминации и единообразно?
- Проводят ли ОУВ слушания по избирательным спорам публично?
- Предоставляются ли решения и их обоснования в письменном виде и публикуются ли они своевременно?
- Какие средства правовой защиты, включая санкции, могут применяться ОУВ для устранения нарушений? Являются ли они соразмерными, эффективными и сдерживающими?

## 14. АНАЛИЗ И ДЕЙСТВИЯ В ПЕРИОД ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

ОУВ должен проанализировать свою деятельность, чтобы определить эффективность своей работы и выделить области, которые можно усовершенствовать, что позволит улучшить проведение будущих выборов.<sup>115</sup>

В целях **эффективности** ОУВ должен анализировать свою деятельность на регулярной основе, особенно после выборов. Это может проводиться собственными сотрудниками или с привлечением внешних экспертов, в том числе должностных лиц ОУВ из других стран. Анализ должен быть направлен на рассмотрение всех аспектов работы ОУВ, включая планирование, нормотворческую и надзорную деятельность, организацию избирательного процесса, усилия по обеспечению инклюзивности и доступности, управление финансами, обучение персонала и отношения с заинтересованными сторонами избирательного процесса.

Анализ должен включать в себя проверку управления выборами на всех уровнях. Необходимо включить в репрезентативную выборку ОУВ из всех регионов страны. Методы анализа могут включать анкетирование, интервью, семинары, фокус-группы и мастер-классы, проводимые как лично, так и онлайн.

При выполнении этих задач следует использовать доклады общественных и международных наблюдателей за выборами, в частности рекомендации, которые были сделаны для улучшения проведения будущих выборов. Данные рекомендации не следует безоговорочно принимать, их необходимо тщательно проанализировать, чтобы рассмотреть, как их можно правильно и целесообразно реализовать, а также выявить дополнительные области, которые, возможно, не были учтены.

Всеобъемлющие доклады по анализу выборов, составленные ОУВ и наблюдателями, могут иметь огромную ценность для законодателей в улучшении или совершенствовании регулирования избирательного процесса. Результаты анализа или мероприятия по изучению предыдущего опыта, проводимые ОУВ, могут быть использованы для представления законотворческой инициативы парламенту или применяться для пересмотра законодательства с участием экспертов. Такой анализ также полезен для дискуссий между законодателями, политическими партиями, учреждениями, научными кругами, гражданским обществом и организациями, представляющими уязвимые группы населения.

---

115 Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2007)7 от 20 июня 2007 г., сопровождающая Кодекс надлежащего управления, рекомендует разработать индикаторы и показатели эффективности «в целях мониторинга и оценки на регулярной основе достижения этих индикаторов администрацией и ее должностных лиц» и «проводить соответствующий внутренний и внешний мониторинг администрации и действий ее должностных лиц».



После завершения анализа ОУВ полезно провести промежуточный обзор, чтобы оценить степень достигнутых улучшений и установить приоритетность мероприятий до следующего выборного мероприятия.

При проведении анализа ОУВ должен обеспечить применение **инклюзивного** подхода, консультируясь с широким кругом заинтересованных сторон избирательного процесса, включая государственные учреждения, избирателей, политические партии, кандидатов, представителей гражданского общества и средств массовой информации. ОУВ должны консультироваться с группами, которые сталкиваются с препятствиями при участии в избирательном процессе, такими как женщины, представители национальных меньшинств, люди с инвалидностью, в том числе с психосоциальными нарушениями и нарушениями обучаемости, ВПЛ и молодежь. Можно рассмотреть возможность проведения гендерного аудита ОУВ и отдельных компонентов избирательного процесса.

ОУВ должны действовать в условиях **прозрачности**, публикуя результаты анализа и распространяя их среди ключевых заинтересованных сторон.<sup>116</sup> Они также должны обеспечить доступность результатов анализа для людей с различными видами инвалидности.

Хотя наблюдательные миссии БДИПЧ обычно не оценивают этапы проведения самооценки и последующие действия по итогам выводов в период после выборов, эта информация может быть полезным справочным материалом для наблюдательных миссий БДИПЧ при анализе выполнения предыдущих рекомендаций наблюдателей и для последующей деятельности БДИПЧ по использованию рекомендаций.

#### Вопросы для исследования:

- Анализируют ли ОУВ все аспекты своей деятельности после выборного мероприятия?
- Оценивает ли центральный ОУВ работу ОУВ на всех уровнях по всей стране?
- Учитывает ли центральный ОУВ при проведении анализа доклады общественных и международных наблюдателей за выборами, в частности рекомендации по улучшению проведения будущих выборов?

116 Например, параграф 84 Руководящих принципов УВКПЧ ООН для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, указ. соч., сноска 41, подчеркивает, что «следует обеспечить участие и прозрачность в ходе осуществления решений». В параграфе 86 более подробно разъясняется, что «участие в осуществлении контроля и оценки следует рассматривать как непрерывный процесс, который должен включать использование инструментов социальной ответственности, таких как общественный контроль, обследования, связанные с контролем за государственными расходами, общинные карты балльных оценок, общественные проверки, порталы для обеспечения прозрачности, общинные средства массовой информации и публичные слушания».

- При проведении анализа консультируются ли ОУВ с широким кругом заинтересованных сторон избирательного процесса?
- Консультируются ли ОУВ с группами, которые сталкиваются с препятствиями при участии в избирательном процессе?
- Публикуют ли ОУВ результаты анализа, в том числе в доступных форматах?
- Если центральный ОУВ имеет возможность предлагать внесение поправок в законодательство, основывает ли он свои предложения на оценке собственной деятельности или отчетах наблюдателей?

## 15. ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Защита права на конфиденциальность данных закреплена во многих региональных документах.<sup>117</sup> Одной из международных инициатив в ответ на растущее использование ИКТ и необходимость защиты персональных данных является Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (Конвенция №108).<sup>118</sup> Конвенция №108 применяется к обработке всех данных, осуществляемой частным и государственным секторами, и защищает частных лиц от злоупотреблений, которые могут сопровождать обработку персональных данных, включая трансграничные потоки данных. Для некоторых частей региона ОБСЕ также актуальны инициативы ЕС по регулированию и защите персональных данных. Общий регламент ЕС о защите персональных данных (GDPR) устанавливает строгие правила, основанные на индивидуальном согласии на сбор и обработку персональных данных. В GDPR также перечислен ряд проблем, связанных с онлайн (микро)-таргетированием и возможностями коммуникаций «непрозрачными способами», которые могут включать обработку персональных данных «незаконно в контексте выборов».<sup>119</sup>

В соответствии с международными стандартами условия, при которых могут быть получены и использованы данные избирателей, должны быть прописаны в законе и дополнительно регулироваться подзаконными актами. Учитывая деликатность данного вопроса, сбор, хранение, обработка и использование частных данных должны подлежать строгому регулированию и надзору. Во многих государствах-участниках ОБСЕ надзор за защитой персональных данных входит в компетенцию

117 Параграф 24 Московского документа ОБСЕ, указ. соч., сноска 7, признает право на неприкосновенность частной жизни, а статья 25 МПППП, указ. соч., сноска 9, требует тайного голосования. Также актуальна статья 9 Кодекса надлежащего управления, указ. соч., сноска 22.

118 *Конвенция №108 Совета Европы* от 28 января 1981 г. является юридически обязательным международным инструментом по защите данных. См. также специальный [веб-сайт](#) Совета Европы, посвященный защите данных. *Модернизированная Конвенция №108* (128-я сессия Комитета министров, 17-18 мая 2018 г.; также известная как Конвенция 108+) ввела дополнительные гарантии защиты данных, «*которые будут применяться к новым реалиям онлайн-мира*».

119 См. *Общий регламент ЕС о защите персональных данных*, ЕС, 2016/679, 27 апреля 2016 г., а также *Справочник по европейскому законодательству о защите данных* Агентства ЕС по основным правам, 2018 г.

конкретных учреждений, а их политика в области нормативного регулирования распространяется на организацию выборов. Органы по защите персональных данных должны быть **независимыми**, иметь достаточно ресурсов и обладать полномочиями по обеспечению соблюдения/наложению санкций для **эффективного** выполнения своей роли. Это также относится к персональным данным о частных лицах, которыми располагают политические партии. В целом, ключевые стандарты защиты персональных данных требуют **законности, прозрачности**, ограничения цели использования персональных данных, ограничения хранения, адекватных гарантий безопасности и **подотчетности** тех, кому предоставлен доступ к персональным данным избирателей.<sup>120</sup> Все субъекты, занимающиеся хранением или обработкой персональных данных, включая ОУВ, призваны предоставлять четкую и доступную информацию о своей политике и практике сбора данных.<sup>121</sup>

Традиционно аспекты конфиденциальности и защиты персональных данных при проведении выборов чаще всего обсуждаются в контексте регистрации избирателей и проверки списков избирателей, поскольку в большинстве государств-участников ОБСЕ претенденты имеют доступ к списку избирателей для проверки его точности и полноты. Однако растет обеспокоенность по поводу использования персональных данных избирателей в агитационных целях.<sup>122</sup>

Использование личных данных особенно актуально при использовании ИКТ, например, при использовании технологии электронной идентификации избирателей и процесса голосования через Интернет. Эти технологии основаны на сборе, хранении и анализе личной информации для организации избирательного процесса. Органам по защите персональных данных и ОУВ предстоит решить несколько вопросов: осуществляется ли защита персональных данных во время автоматической обработки списков избирателей и каким образом; как обеспечивается защита этих данных, а также тайны голосования после самого голосования и т. д. Власти должны принять все необходимые меры для обеспечения конфиденциальности. Граждане должны иметь право на доступ к своим личным данным, хранящимся у ОУВ, а также на исправление или удаление любых неточных данных.<sup>123</sup>

120 Параграф 10 [ЗОП №16](#) КПЧ ООН, указ. соч., сноска 11, также гласит: «Законом должны регулироваться сбор и хранение информации личного характера государственными властями или частными лицами или органами в компьютерах, банках данных или как либо иначе. Государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на ее получение, обработку и использование, и к тому, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта».

121 См. GDPR, статья 5(1)а; [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 73/179](#) [Право на неприкосновенность частной жизни в цифровую эпоху](#), параграф 7(b).

122 См. [Guidelines for Observation of Election Campaigns on Social Networks](#) [Руководство по наблюдению за предвыборной агитацией в социальных сетях], БДИПЧ/ОБСЕ, 11 октября 2021 г.

123 Персональные данные часто определяются как информация, относящаяся к идентифицированному или идентифицируемому лицу. Зачастую законодательство о защите персональных данных предоставляет избирателям право на получение информации, право на доступ, исправление, удаление, ограничение обработки и право на возращение.

Отсутствие четкого регулирования и процедур обработки персональных данных потенциально может подвергнуть избирателей воздействию нежелательных сообщений. Злоупотребление персональными данными избирателей может негативно повлиять на добросовестность процесса, если претенденты получают информацию о предпочтениях избирателей, а также если некоторым претендентам будет предоставлено неправомерное преимущество. В крайних случаях такие ситуации могут приводить к давлению, запугиванию или манипуляциям в отношении избирателей.

#### Вопросы для исследования:

- Применим ли режим конфиденциальности и защиты данных к управлению выборами?
- Имеются ли у ОУВ программы, обеспечивающие соблюдение конфиденциальности и защиту данных?
- Предусматривает ли законодательство наличие независимого органа по защите персональных данных?
- При каких условиях персональные данные, связанные с избирательным процессом, становятся открытыми? Обеспечивает ли законодательство адекватную защиту персональных данных избирателей и кандидатов? Какие меры принимаются для защиты персональных данных от несанкционированного доступа?
- Предусматривает ли законодательство эффективные средства правовой защиты от неправомерного использования личных данных?

## 16. ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ И КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В регионе ОБСЕ все ОУВ применяют информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) для поддержки и оптимизации различных аспектов избирательного процесса. Цифровые инструменты регулярно используются для хранения, обработки, обобщения, защиты, передачи, резервного копирования, публикации и архивирования данных, связанных с выборами. В последние годы многие ОУВ начали разрабатывать комплексные системы ИКТ для осуществления своих функций по управлению выборами, в том числе для определения границ избирательных участков, регистрации избирателей и кандидатов, проверки подписей в поддержку выдвижения кандидатов, сертификации должностных лиц, ответственных за проведение выборов, аккредитации наблюдателей, администрирования альтернативных методов голосования, обработки результатов выборов и т. д.<sup>124</sup>

<sup>124</sup> Методика наблюдения за использованием ИКТ, применяемых для голосования, подсчета голосов и определения результатов, подробно описана в *Руководстве по наблюдению за использованием новых технологий голосования*, БДИПЧ/ОБСЕ, 1 октября 2013 г.

Кроме того, особое распространение получили онлайн-встречи и обучающие занятия, главным образом из-за пандемии COVID-19.

Использование ИКТ может повысить производительность ОУВ и способствовать эффективности, **подотчетности** и **прозрачности**. Например, ОУВ могут публиковать подробные результаты на уровне избирательных участков сразу после подсчета голосов – эта функция может значительно повысить прозрачность результатов выборов. Кроме того, использование цифровой инфраструктуры оказывает положительное влияние на обеспечение **добросовестности** выборов, например, благодаря наличию встроенных механизмов для выявления ошибок во время определения результатов или шифрования данных для защиты от перехвата и изменения результатов.<sup>125</sup>

Все принципы управления выборами применимы и к использованию ИКТ на выборах. На сегодняшний день не разработано никаких конкретных международных обязательств в отношении использования технологий голосования или использования ИКТ в управлении избирательными процессами. В то же время в источниках передового опыта особо отмечается, что избирательные процессы с использованием технологий должны отвечать тем же требованиям универсальности, равенства, добросовестности, прозрачности и подотчетности, что и традиционные процессы голосования. В феврале 2022 года Комитет министров Совета Европы опубликовал Руководящие принципы по применению ИКТ в контексте избирательных процессов. Эти принципы охватывают использование ИКТ-решений ОУВ на всех этапах избирательного процесса, за исключением электронного голосования и подсчета голосов, которые отдельно рассматриваются в рекомендациях Совета Европы о стандартах электронного голосования.<sup>126</sup>

Использование ИКТ в избирательных процессах должно соответствовать основным принципам управления выборами, указанным в Разделе II.4. Для обеспечения **законности** использование ИКТ должно быть отражено в первичном законодательстве или подзаконных актах. Более того, ОУВ должны обеспечить **подотчетность**, а участники избирательного процесса и наблюдатели должны иметь возможность проверять, соответствуют ли системы ИКТ правилам.

<sup>125</sup> Шифрование — это процесс кодирования данных, чтобы их могли расшифровать только предполагаемые получатели.

<sup>126</sup> См. [Руководящие принципы Совета Европы по применению информационных и коммуникационных технологий \(ИКТ\) в контексте избирательных процессов](#), 1424-е заседание, 9 февраля 2022 г., и [Рекомендацию Совета Европы CM/Rec\(2017\)5 о стандартах электронного голосования](#), 1289-е заседание заместителей министров, 14 июня 2017 г.



Для понимания функциональности большинства ИКТ требуется определенный уровень технических знаний. Любой сотрудник, не связанный с информационными технологиями, пользователи или наблюдатели за выборами могут столкнуться с трудностями при проверке систем ИКТ. Поэтому ОУВ должны обеспечить **прозрачность** этих систем. Это включает опубликование технической документации и исходных кодов (если это применимо), информирование о процедурах и результатах закупок, организацию независимых аудитов, анализ систем ИКТ и опубликование соответствующих выводов, отслеживание проблем и предоставление отчетности о том, как они были решены, разработку и публикацию будущих стратегий в области ИКТ. ОУВ должны обсуждать функциональность систем ИКТ, используемых на выборах, на открытых встречах или официальных заседаниях, а не рассматривать этот вопрос как закрытую задачу секретариата ОУВ или партнера-исполнителя.

Хотя невозможно проследить и оценить весь рабочий процесс, заинтересованные стороны избирательного процесса и наблюдателей следует приглашать или позволять им наблюдать за важными событиями (например, определением результатов) или демонстрацией возможностей ИКТ, получать документацию и любые неконфиденциальные данные, а также предоставлять им широкие возможности задавать вопросы, в том числе технического характера.

ИКТ должны отвечать принципу **инклюзивности**. Это требует ориентированного на пользователя подхода при разработке интерфейсов для сотрудников избирательных органов и других заинтересованных сторон, включая претендентов и избирателей. Эти интерфейсы должны быть доступны людям с инвалидностью, в том числе людям с нарушениями зрения и слуха, а также избирателям с когнитивными затруднениями. Веб-ресурсы, содержащие информацию о выборах для широкой общественности, должны иметь функции доступности, в том числе в различных форматах. Там, где это применимо, системы ИКТ также должны быть настроены для использования на языках меньшинств, в том числе с использованием различных официально используемых алфавитов.

ОУВ должны иметь возможность эксплуатировать, обслуживать и защищать свои системы ИКТ. Чтобы гарантировать, что сбои в сфере ИКТ не поставят под угрозу избирательный процесс, ОУВ должны иметь **эффективную** систему управления рисками с планом действий на случай непредвиденных обстоятельств для всех критически важных систем. Например, ОУВ должны обеспечить наличие исправного резервного источника питания для серверов данных и резервное копирование важных данных, чтобы снизить риск их потери.



ОУВ могут передать на обслуживание некоторые ИКТ-решения государственным или частным лицам. Аутсорсинг может иметь место в ситуациях, когда ОУВ не обладают необходимым потенциалом, а также в случае, если наращивание внутреннего потенциала не является экономически **эффективным** или устойчивым. Например, вместо того, чтобы нанимать штатных программистов для создания и поддержки своего веб-сайта, ОУВ может привлечь подрядчика. Однако крайне важно подчеркнуть, что ОУВ всегда должен нести полную **ответственность (быть подотчетным)** за выполнение важнейших функций по проведению выборов. Если ОУВ привлекает внешнего исполнителя функции проведения выборов, ОУВ должен сохранять контроль и надзор и быть готовым к любым непредвиденным обстоятельствам. Например, с компанией может быть заключен контракт на установку и настройку электронных устройств идентификации избирателей в день голосования, но должны быть установлены строгие сроки, процесс должен быть полностью документирован и поддаваться проверке, а системы должны быть тщательно протестированы под надзором ОУВ. В этом отношении заинтересованные стороны должны иметь возможность оценить, соответствует ли переданная на аутсорсинг деятельность основным принципам управления выборами.

### Вопросы для исследования:

- Какие существенные функции по проведению выборов выполняются с использованием ИКТ?
- Существуют ли правила, обеспечивающие достоверность результатов выборов, и каковы решения ИКТ в этом отношении?
- Соответствуют ли системы ИКТ, используемые в избирательном процессе, закону и нормативным актам ОУВ?
- Разработаны ли системы ИКТ таким образом, чтобы они обеспечивали универсальный доступ, в том числе для людей с нарушениями зрения, слуха, физических и когнитивных функций?
- Осуществляют ли ОУВ полный административный контроль и подотчетны ли они за использование своих систем? Ведет ли центральный ОУВ документацию, связанную с проектированием, управлением, обслуживанием и защитой систем?
- При аутсорсинге несут ли ОУВ полную ответственность за выполнение основных функций по проведению выборов?
- Достаточно ли осведомлены ОУВ о сложностях применяемых систем ИКТ и их возможном влиянии на избирательный процесс?

- Имеют ли ОУВ достаточные ресурсы и ИТ-возможности для выполнения основных функций без неоправданных препятствий и рисков? Имеется ли современное оборудование?
- Имеются ли комплексные планы действий в чрезвычайных ситуациях?
- Обсуждают ли ОУВ все важнейшие аспекты систем ИКТ на открытых заседаниях наряду с другими соответствующими вопросами, связанными с выборами? Существуют ли какие-либо препятствия для наблюдения за важными аспектами работы систем ИКТ (кроме ввода конфиденциальных данных, таких как пароли)?
- Доступна ли вся необходимая неконфиденциальная информация о системах ИКТ, используемых в избирательном процессе, в письменной форме? Готов ли центральный ОУВ предоставить техническую информацию о своих базовых системах ИКТ заинтересованным сторонам избирательного процесса, например, информацию об используемых операционных системах и программном обеспечении, процессах доступа и аутентификации и т. д.?
- Защищена ли независимость (если это предусмотрено законом) ОУВ от правительственного влияния даже при возможном использовании ОУВ государственных систем ИКТ?

## 17. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ

В последние годы многочисленные ОУВ в регионе ОБСЕ подверглись кибератакам на системы ИКТ. Атаки могут быть нацелены на широкий круг участников и видов деятельности. Злонамеренные действия могут поставить под угрозу системы регистрации избирателей (доступ, удаление или изменение данных); подтасовывать результаты полученные с помощью технологий, применяемых для голосования и подсчета голосов; вмешиваться в деятельность систем поддержки, включая системы передачи результатов, доступа и другие информационные системы, с целью кражи, изменения или распространения конфиденциальных данных. Источник таких атак может быть внутренним или внешним, одиночным или комплексным, иностранным или местным.

Поскольку кибервмешательство в избирательные процессы набирает обороты, все шире признается, что оно ставит под угрозу способность государства проводить подлинные выборы. Кибератаки, приводящие к значительным задержкам или срыву процесса обобщения результатов, могут подорвать **честность** выборов. Сам факт таких атак, даже если они не увенчались успехом, может ослабить доверие общества к эффективности управления выборами и, в более широком смысле, нарушать системы демократического управления.

Учитывая потенциальные последствия таких угроз, многие государства ищут пути противодействия и управления этими рисками. Хотя программные документы не во всех случаях прямо определяют выборы как компонент, находящийся под угрозой, включение цифровой инфраструктуры в сферу защиты может охватывать такие аспекты, как системы регистрации избирателей и электронное голосование. Более того, вмешательство в выборы посредством кибератак все чаще признается формой компьютерных преступлений.<sup>127</sup> Некоторые государства объявили системы, связанные с выборами, критически важной инфраструктурой, обеспечивая тем самым дополнительный уровень защиты и поддержки.

Законодательная база может содержать требования об уведомлении пользователей в случае возможного нарушения доступа к данным.<sup>128</sup> На региональном уровне ЕС выразил серьезную обеспокоенность по поводу возросшей способности государственных и негосударственных субъектов преследовать свои цели путем участия в злонамеренной компьютерной деятельности, часто интегрированной с другими действиями. В ответ ЕС разработал руководящие принципы, касающиеся кибербезопасности технологий, используемых для организации выборов.<sup>129</sup> Кроме того, были приняты более широкие программы для повышения общего уровня кибербезопасности в ЕС и создания общего механизма реагирования.<sup>130</sup> Учитывая характер таких атак, доступная информация о возможных мерах реагирования может быть ограничена.

На национальном уровне должен существовать ряд инструментов для повышения устойчивости к такому вмешательству. Они могут включать в себя совершенствование правительственных мер обеспечения кибербезопасности, ужесточение наказаний за компьютерные преступления, создание рабочих групп и выделение дополнительных ресурсов для инициатив в области кибербезопасности.

В случае нарушения безопасности избирательных технологий, **добросовестность** всего избирательного процесса может оказаться под угрозой. Поэтому ОУВ необходимо предусмотреть меры по защите соответствующих систем посредством сочетания активных и реактивных компонентов.<sup>131</sup> Меры кибербезопасности должны включать программы, концепции безопасности и меры защиты, сотрудничество с органами безопасности, руководящие принципы, подходы к управлению рисками,

127 См. [Конвенцию о компьютерных преступлениях](#), Совет Европы, Будапешт, 23 ноября 2001 г.

128 Различные законы и правила ЕС, включая GDPR 2016 г., содержат обязательства информировать стороны в случае нарушений безопасности, касающихся их персональных данных.

129 См. [Сборник ЕС по кибербезопасности избирательных технологий](#), Европейский Союз, Группа взаимодействия по сетевой и информационной безопасности, 2018 г.

130 См. [Директиву по безопасности сетевых и информационных систем](#) Европейская Комиссия, 2016 г. См. также [Агентство ЕС по сетевой и информационной безопасности](#), которое работает с государствами ЕС и частным сектором, занимающимися сетевой и информационной безопасностью.

131 См. раздел 40 Рекомендации Совета Европы [CM/Rec\(2017\)5 о стандартах электронного голосования](#), указ. соч., сноска 126.

обучение, передовой опыт и технологии для защиты безопасности компьютеров и ИКТ, а также активов пользователей.

Для повышения эффективности мер необходимо регулярно проводить обучение сотрудников ОУВ по кибергигиене и обслуживанию компьютерных систем. Даже если система ИКТ была разработана с использованием всех лучших наработок и средств защиты, она не может быть застрахована от кибератак.

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны проверять, какие меры безопасности были приняты для защиты систем от кибератак. В рамках миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами необходимо понимать спектр киберугроз, действия ОУВ и других органов власти для защиты от угроз, влияние реального и предполагаемого вмешательства, а также возможные ответные меры и результаты. Хотя от большинства наблюдателей БДИПЧ не ожидается, что они будут специалистами по вопросам кибербезопасности, более глубокое понимание этих вопросов в контексте выборов будет полезным. В целом, как и в случае с актуализацией других тем, вопросы, связанные с кибербезопасностью, должны включаться в соответствующие разделы докладов БДИПЧ по наблюдению за выборами. В зависимости от аспектов, рассматриваемых различными аналитиками (правовая база, управление выборами, новые технологии голосования, регистрация избирателей, риски, связанные с предвыборной агитацией), их участие должен координировать заместитель главы наблюдательной миссии БДИПЧ.

#### Вопросы для исследования:

- Какие органы отвечают за проведение оценки безопасности и предотвращение кибератак на инфраструктуру, связанную с выборами? Существует ли эффективное сотрудничество для устранения возможных угроз со стороны различных органов власти, таких как ОУВ и службы безопасности или другие агентства?
- Имеются ли планы действий на случай непредвиденных обстоятельств? Если да, обсуждаются ли они публично?
- Принимаются ли меры по устранению последствий в ответ на какие-либо угрозы?
- Были ли какие-либо изменения в избирательном законодательстве/процедурах/мероприятиях?
- Оказывается ли влияние на использование каких-либо технологий, связанных с выборами?

- Оказывают ли такие меры негативное влияние на другие аспекты избирательного процесса, в том числе в отношении основных прав избирателей и кандидатов?
- Проводится ли обучение по кибергигиене для должностных лиц и сотрудников избирательных органов?
- Применяют ли ОУВ на постоянной основе необходимые меры в области кибербезопасности для своих систем ИКТ?
- Сертифицировано ли оборудование и было ли оно протестировано перед использованием независимым органом?
- Позволяет ли система передачи результатов голосования проверять каждый этап процесса сверки результатов?
- Гарантируют ли меры безопасности, что данные не будут утеряны, искажены или подвержены несанкционированному доступу?
- Взаимодействуют ли власти с претендентами или гражданским обществом для усиления кибербезопасности на выборах?
- Публикуют ли власти какую-либо информацию о возможных киберугрозах или мерах реагирования?
- Если ранее уже имела место кибератака, доступна ли подробная информация об инциденте? Доступна ли информация о последующих действиях, таких как расследование или разбирательства со стороны властей?

## 18. ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

В некоторых случаях ОУВ вынужден организовывать выборы в чрезвычайных обстоятельствах. Они могут включать, помимо прочего, стихийные бедствия, гражданские беспорядки, террористические атаки, экономический кризис и пандемии.

В целях **эффективности** центральный ОУВ совместно с соответствующими государственными ведомствами должен стремиться выявлять потенциальные риски при подготовке стратегических и оперативных планов. Так может потребоваться быстрая и значительная корректировка многих аспектов избирательного процесса, включая сроки, процедуры регистрации кандидатов и избирателей, проведение агитации и голосования. Тем не менее, все стандарты демократических выборов должны быть соблюдены, включая проведение периодических выборов, обеспечение всеобщего и равного избирательного права на недискриминационной основе, возможность свободно проводить предвыборную агитацию, тайну голосования, точный подсчет голосов и эффективную правовую защиту. Наблюдательные миссии БДИПЧ должны внимательно оценить, как любые чрезвычайные меры повлияли на

процесс, работу ОУВ и способность граждан реализовать свои демократические права.

Центральный ОУВ должен разработать детальные планы по решению каждой ситуации на национальном, региональном и местном уровнях. Они должны охватывать все аспекты управления выборами, включая организацию и руководство, кадровое и финансовое обеспечение, логистику и безопасность. Планы следует регулярно пересматривать. Эти планы могут применяться к системе управления рисками.

ОУВ должны придерживаться **прозрачного** подхода, публикуя свои планы и решения. Из соображений безопасности может понадобиться, чтобы часть информации оставалась неопубликованной, но это не должно выходить за рамки разумности и ответственности, учитывая контекст, в котором работает ОУВ.

ОУВ должны применять **инклюзивный** подход при разработке планов и мер по управлению рисками. Решения о корректировке определенных аспектов избирательного процесса должны тщательно обдумываться, в том числе в чрезвычайных обстоятельствах, и должны приниматься после широких консультаций с основными институциональными и политическими участниками, чтобы обеспечить широкую поддержку и общественное доверие. Сюда должны входить центральные и местные органы власти, службы по чрезвычайным ситуациям и безопасности, политические партии, организации гражданского общества и средства массовой информации. Решения должны сопоставляться с принципами необходимости и пропорциональности, возможностью организовать избирательный процесс с соблюдением других гарантированных прав и свобод, а также обеспечением здоровья и безопасности всех участников.

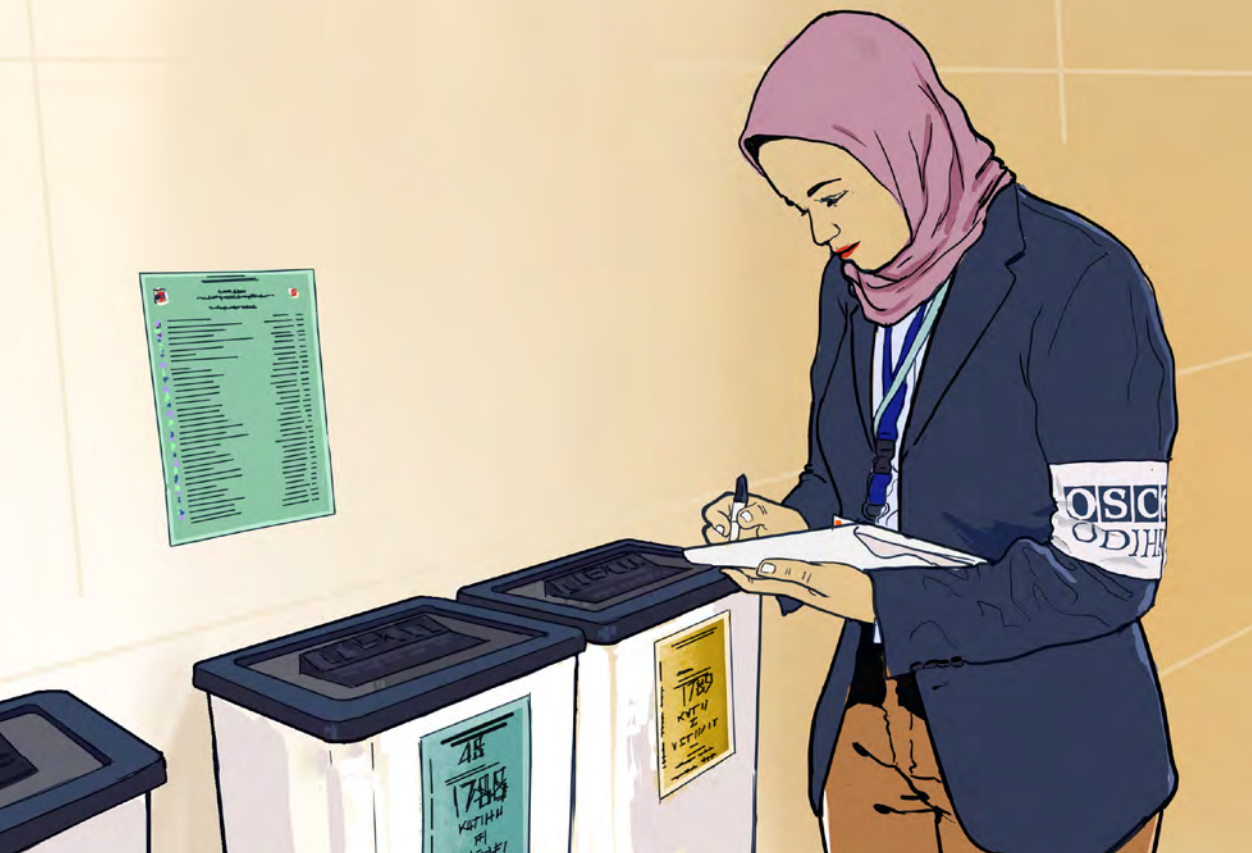
#### Вопросы для исследования:

- Проводят ли власти оценку рисков возможных чрезвычайных ситуаций?
- Разрабатывает ли центральный ОУВ подробные планы по разрешению подобных ситуаций в рамках избирательного процесса?
- Осуществляет ли центральный ОУВ пересмотр планов на регулярной основе? При разработке планов и принятии решений консультируется ли центральный ОУВ с широким кругом субъектов, участвующих в выборах и управлении рисками?
- Публикует ли центральный ОУВ свои планы действий и решения, принятые в чрезвычайных обстоятельствах?
- Вносились ли коррективы в избирательный процесс, если таковые имели место, разумным образом, с учетом необходимости и соразмерности?



- Повлияли ли чрезвычайные меры на способность граждан эффективно реализовать свои основные права, связанные с выборами?
- Оказали ли какие-либо меры/корректировки непропорционально сильное воздействие на какие-либо уязвимые группы или отдельных претендентов?
- Были ли учтены в предлагаемых решениях потребности уязвимых групп?





## VI. Наблюдение и оценка управления выборами

Оценка управления выборами является одним из основных видов деятельности наблюдательной миссии БДИПЧ. Она основана на обязательствах ОБСЕ, других международных обязательствах и стандартах демократических выборов, а также на национальном законодательстве. Оценка также должна учитывать соблюдение ОУВ ключевых принципов управления выборами. В настоящем разделе объясняются роли различных членов наблюдательных миссий БДИПЧ в оценке деятельности ОУВ, подробно описаны способы сбора данных, перечислены важные критерии для оценки управления выборами, а также уделяется внимание формулированию рекомендаций и последующим мерам по их выполнению в межвыборный период.

## 1. РОЛЬ ЧЛЕНОВ ОСНОВНОЙ ГРУППЫ В ОЦЕНКЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

Оценка касается правовой основы управления выборами и ее реализации, процесса принятия решений ОУВ, организации деятельности по проведению выборов и ее влияния на реализацию избирательных прав гражданами, а также доверия заинтересованных сторон избирательного процесса к управлению выборами. Оценка должна учитывать, придерживаются ли ОУВ ключевых принципов управления выборами. Все члены наблюдательных миссий БДИПЧ собирают информацию и наблюдают за избирательным процессом, чтобы внести свой вклад в заключительную оценку управления выборами в целом.<sup>132</sup> Достоверность оценок выборов БДИПЧ основана на независимости, беспристрастности, единообразии и профессионализме наблюдательных миссий.<sup>133</sup> Поэтому руководство миссий должно контролировать единообразное применение методологии наблюдения аналитиками, ДН и всеми иными членами миссий.

**Глава миссии** встречается с руководством центрального ОУВ в начале миссии вместе с заместителем главы миссии, аналитиком по вопросам выборов и другими соответствующими аналитиками. В качестве представителя миссии глава миссии устанавливает официальные контакты и поддерживает взаимодействие на высшем уровне с центральным ОУВ, в то время как члены основной группы поддерживают более тесное сотрудничество с профессиональным и техническим персоналом ОУВ.

**Заместитель главы миссии** также может участвовать в этих встречах или, при необходимости, заменять главу миссии. Заместитель главы миссии проверяет вклад аналитиков в публичные доклады о наблюдении с точки зрения их полноты и соответствия методологии БДИПЧ, а также разрабатывает совместно с аналитиком по вопросам выборов анкеты наблюдения КН (если применимо).

**Аналитик(и) по вопросам выборов** является основным контактным лицом наблюдательной миссии БДИПЧ для центрального ОУВ. Аналитик по вопросам выборов вместе с главой миссии и заместителем главы миссии присутствует на ознакомительной встрече с центральным ОУВ и выстраивает отношения с этим органом и соответствующим персоналом. Аналитик по вопросам выборов должен регулярно присутствовать и информировать наблюдательную миссию БДИПЧ обо всех заседаниях центрального ОУВ, а также встречаться с другими государственными органами национального уровня, выполняющими ту или иную функцию в организации выборов. Аналитик по вопросам выборов отвечает за первоначальную разработку анкет наблюдения КН на основе стандартного шаблона в тесном сотрудничестве со статистическим аналитиком и заместителем главы миссии.

<sup>132</sup> Настоящее руководство дополняет и должно рассматриваться вместе с Руководством БДИПЧ по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 2.

<sup>133</sup> См. также Декларацию принципов международного наблюдения за выборами, указ. соч., сноска 101.

Основная задача аналитиков по вопросам выборов – оценить работу по управлению выборами в принимающей стране в контексте национального законодательства, обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов, а также передового опыта. Для этого необходимо оценить эффективность, независимость, прозрачность и беспристрастность управления выборами, а также инклюзивность и добросовестность этой деятельности, связанной, среди прочего, с формированием нижестоящих ОУВ, материально-технической подготовкой, регистрацией избирателей и кандидатов, обучением сотрудников ОУВ, предоставлением информации участникам выборов, организацией процедур дня голосования и содействием местному наблюдению за выборами.

Для выполнения этой задачи аналитик по вопросам выборов должен:

- Принимать участие в анализе правовой базы, касающейся организации выборов и:
  - Оценить, четко ли и надлежащим ли образом регулируется система;
  - Рассмотреть график реализации различных компонентов избирательного процесса и влияние, которое он оказывает на эффективность избирательного процесса;
  - Оценить, насколько законодательство соответствует обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам управления выборами; и
  - Выявить несоответствия и пробелы в законодательстве, которые требуют дальнейшей доработки.
- Получить широкое представление о модели управления выборами в стране, ее влиянии на независимость, беспристрастность и эффективность управления выборами и доверие к ней общества;
- Отслеживать все подзаконные акты и другие решения, принятые центральным ОУВ;
- Оказывать помощь другим членам основной группы в анализе правовой базы и практики администрирования определенных аспектов избирательного процесса по их тематическим областям, включая регистрацию избирателей и кандидатов, содействие проведению предвыборной агитации, контроль за финансированием предвыборной агитации и разрешение избирательных споров;
- Наблюдать за официальными (и, если применимо, неофициальными) заседаниями центрального ОУВ, чтобы понять, как ОУВ принимает решения, оценить его независимость, беспристрастность и прозрачность, а также оценить решения ОУВ и процесс их принятия на соответствие принципу законности и выявлять любые случаи конкретной или систематической политической предвзятости;

- Предоставлять миссии подробное описание процедур дня голосования;
- Предоставлять рекомендации и обращать внимание других аналитиков основной группы, ДН и КН на конкретные аспекты управления выборами для их наблюдения; анализировать информацию, предоставляемую ДН и КН;
- Подготовить проекты анкет наблюдения на основе действующих процедур и стандартных шаблонов;
- Проанализировать протоколы об итогах голосования, собранные КН, и оценить, соответствуют ли их показатели официально опубликованным данным (при наличии такой информации);
- Изучить программы, планы и деятельность центрального ОУВ на предмет просвещения избирателей и оценить их полноту, в том числе в свете принципов инклюзивности и эффективности;
- Оценить инклюзивность, эффективность и прозрачность управления выборами, в том числе для недостаточно представленных групп, таких как женщины, люди с инвалидностью и национальные меньшинства;
- Изучить программы и планы центрального ОУВ по содействию участию в выборах женщин, людей с инвалидностью и других групп, в том числе в день голосования, и оценить их полноту, в том числе в свете принципов инклюзивности, прозрачности и эффективности;
- Оценить уверенность заинтересованных сторон избирательного процесса в добросовестности управления выборами, задавая им вопросы о конкретных проблемах, вызывающих обеспокоенность, и об их доверии к ОУВ на разных уровнях, запрашивая мнение различных заинтересованных сторон о полномочиях ОУВ, их беспристрастности, способности решать проблемы и отвечать на возникающие вопросы, взаимодействии с другими органами, отвечающими за избирательные процессы, и заинтересованными сторонами и т. д.;
- Совместно с другими аналитиками основной группы разработать рекомендации по улучшению правовой базы и практики управления выборами.

Чтобы дать полномасштабную оценку, аналитику по вопросам выборов, совместно с другими аналитиками основной группы, ДН и КН, необходимо анализировать информацию о различных компонентах управления выборами. В зависимости от состава наблюдательной миссии БДИПЧ, оценка определенных аспектов управления выборами может также проводиться **аналитиком по вопросам регистрации избирателей, аналитиком по вопросам применения новых технологий голосования, гендерным аналитиком и/или аналитиком по вопросам участия национальных меньшинств.**

**Аналитик по правовым вопросам** изучает законодательство в области выборов и другие нормативные акты, связанные с управлением выборами, и совместно

с аналитиком по вопросам выборов и другими аналитиками оценивает, в какой степени законодательство и его реализация соответствующими государственными органами соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам в области демократических выборов.<sup>134</sup> Оценка должна быть сосредоточена на том, соответствуют ли подзаконные акты и деятельность различных ОУВ, среди прочего, принципам законности, инклюзивности и беспристрастности. Также уместно отметить в отчетности любые положительные шаги, предпринятые ОУВ для содействия соблюдению закона. Кроме того, аналитик по правовым вопросам должен присутствовать на заседаниях центрального ОУВ, чтобы следить за рассмотрением избирательных споров.

**Аналитику по политическим вопросам** может потребоваться встретиться с центральным ОУВ для сбора информации о регистрации партий и кандидатов, правилах агитации и выдвижения членов ОУВ политическими партиями (если применимо). Аналитик по политическим вопросам должен также расспросить политические партии, кандидатов и представителей гражданского общества о вызывающих беспокойство проблемах, связанных с управлением выборами, а также об их доверии к ОУВ и их уверенности в соблюдении ОУВ ключевых принципов управления выборами.

Члены основной группы, назначенные для оценки участия в выборах национальных меньшинств, женщин и людей с инвалидностью, а также другие аналитики должны оказывать поддержку аналитику по вопросам выборов и ДН во встречах с соответствующими ОУВ для получения информации о соответствующих программах и деятельности. Аналитики основной группы должны информировать аналитика по вопросам выборов и заместителя главы миссии о возможных проблемах с реализацией правил в своих тематических областях наблюдения и предоставить комментарии своих собеседников о доверии к ОУВ на разных уровнях.

В качестве основного связующего звена между ДН и основной группой **координатор ДН** поддерживает контакты с ДН и обобщает их наблюдения о деятельности ОУВ на субнациональном уровне. Совместно с координатором ДН аналитик по вопросам выборов должен сопоставлять, анализировать и обобщать наблюдения ДН относительно функционирования вспомогательных/нижестоящих ОУВ. Координатор ДН собирает вопросы у основной группы, чтобы предоставить указания ДН, а также передает любые вопросы, которые могут возникнуть у ДН относительно избирательного процесса, основной группе. Для повышения эффективности руководства деятельностью ДН, координатор ДН должен быть знаком как с основными правилами, применимыми к управлению выборами, так

---

<sup>134</sup> Для этого аналитикам следует ознакомиться с Рекомендациями БДИПЧ по анализу законодательной базы выборов, указ. соч., сноска 2, в частности с разделом 7 по анализу правовой базы, регулирующей деятельность органов, ответственных за проведение выборов.

и с наблюдениями аналитика по вопросам выборов. При этом координатор ДН осуществляет руководство деятельностью по проведению анализа, задавая ДН дополнительные вопросы от основной группы там, где возникают закономерности, и проверяет наблюдения ДН на предмет ясности и точности.

## 2. РОЛЬ ДН И КН В ОЦЕНКЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЫБОРАМИ

**ДН** отвечают за наблюдение за различными этапами избирательного процесса в регионах, предоставляя миссии подробную территориальную/региональную оценку событий, происходящих по всей стране. Присутствие ДН позволяет осуществлять тщательное наблюдение в течение предвыборного периода и сразу после выборов, что позволяет БДИПЧ докладывать об избирательном процессе в целом на основе данных, полученных из регионов и столицы. Программная роль ДН заключается в наблюдении и оценке эффективности и беспристрастности территориальных/региональных структур управления выборами, а также применения избирательного законодательства и подзаконных актов в регионах.

Следуя указаниям координатора ДН и аналитика по вопросам выборов, ДН должны:

- Устанавливать и поддерживать тесный контакт с органами управления выборами среднего уровня, например, с региональными, районными или окружными ОУВ в своей зоне наблюдения;
- Встречаться с представителями избирательных органов и, по возможности, посещать заседания ОУВ как можно чаще, чтобы оценить эффективность их технической подготовки, то, как они взаимодействуют и принимают решения (т. е. коллегиально, по политическим мотивам или следуя указаниям председателя или какого-либо члена), как они решают возможные спорные вопросы, а также прозрачность, беспристрастность и независимость от местных властей;
- Выяснить, получают ли ОУВ необходимые им ресурсы;
- Оценить, пользуются ли они доверием политических партий и кандидатов, а если нет, то почему;
- Внимательно следить за подготовкой к выборам на региональном и местном уровне;
- Наблюдать за мероприятиями по обучению сотрудников избирательных участков и других представителей избирательных органов;
- Запрашивать информацию о подготовке и распространении выборных материалов;
- Ознакомиться и наблюдать (если возможно) за деятельностью по просвещению избирателей;

- Задавать вопросы собеседникам о конкретных проблемах, вызывающих обеспокоенность, а также о доверии к местным ОУВ;
- Обращать внимание на ключевые аспекты
  - регистрации кандидатов (прием и проверка документов о выдвижении, проверка подписей в поддержку); воспринимаются ли решения как справедливые и соответствующие закону?
  - регистрации избирателей (публикация списков избирателей, доступная избирателям информация о процедурах проверки, регистрации для смены избирательных участков или альтернативных методов голосования);
  - контроля правил проведения агитации и разрешения споров, связанных с агитацией;
  - обучения сотрудников избирательных участков;
  - подготовки ко дню голосования; и
- Оценивать предварительную работу ряда участковых избирательных комиссий и встречаться с их представителями.<sup>135</sup>

Вопросы для исследования в разделах IV и V содержат индикаторы, которые помогут аналитику по вопросам выборов и ДН провести этот анализ.

**КН** способствуют наблюдению за управлением выборами посредством наблюдения в день голосования на избирательных участках по всей стране.<sup>136</sup> Анкеты наблюдения КН разрабатываются основной группой и включают ключевые вопросы, которые помогают оценить подготовку сотрудников избирательных участков, адекватность их обучения по вопросам процедур, прозрачность и подотчетность их работы, а также их способность функционировать без вмешательства. Анкеты также включают ключевые вопросы об инклюзивности процесса и осведомленности избирателей о том, как в нем участвовать.

### 3. ОСНОВНЫЕ СОБЕСЕДНИКИ

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны регулярно встречаться с ОУВ и их сотрудниками и собирать данные, необходимые для оценки управления выборами. Они также должны наблюдать за деятельностью ОУВ, в том числе, где это разрешено, посещать их заседания на центральном и региональном уровнях. Предварительный анализ должен периодически обновляться, чтобы обеспечить учет интерпретации и применения законодательства; положение, которое на первый взгляд кажется

<sup>135</sup> Всесторонний обзор роли, обязанностей и ответственности ДН в конкретном контексте наблюдения за выборами можно найти в Руководстве по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 2, и Руководстве для долгосрочных наблюдателей за выборами, указ. соч., сноска 2.

<sup>136</sup> Обзор роли и обязанностей КН можно найти в разделах 8–10 Руководства по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 2.

бесспорным и соответствующим международным стандартам, может быть истолковано компетентным органом ограничительным образом.

Центральный ОУВ и его секретариат являются главными собеседниками основной группы по вопросам управления выборами. Другие государственные учреждения и неправительственные организации, которые могут иметь отношение к данному вопросу, в зависимости от их конкретных полномочий и интереса для наблюдательной миссии БДИПЧ, представлены в таблице ниже.

Собеседники	Ориентировочная информация, которую необходимо собрать/интересующие вопросы	Член миссии
Парламентские комитеты, занимающиеся совершенствованием законодательства	Законодательство (обсуждение процесса и обоснование недавних (если таковые имеются) поправок к законодательству, касающихся управления выборами, соответствующие общественные консультации, парламентская поддержка, планы предстоящих реформ)	глава миссии, заместитель главы миссии, аналитик по правовым вопросам
Государственный орган, ответственный за регистрацию актов гражданского состояния, и агентство статистики.	Процедуры, связанные с регистрацией граждан и избирателей, статистические данные о регистрации избирателей (перекрестная проверка данных, обновление данных, обмен данными между задействованными ведомствами)	аналитик по вопросам выборов, аналитик по вопросам регистрации избирателей
Министерство юстиции	Регистрация политических партий, регистрация и регулирование деятельности НПО, обсуждение недавних и потенциальных правовых реформ (инклюзивность, простота или сложность процедур, влияние на процесс регистрации кандидатов)	глава миссии, аналитик по правовым вопросам, аналитик по политическим вопросам
Министерство по вопросам местного самоуправления/структуры местного самоуправления	Роль местных органов власти в организации выборов, включая создание избирательных участков, логистику, повышение осведомленности общественности, прикомандирование персонала для работы в качестве сотрудников избирательных участков, доставку/хранение выборных материалов (независимость ОУВ, прозрачность процесса, законность и эффективность деятельности, инклюзивность процедур, включая доступ к избирательным участкам)	заместитель главы миссии, аналитик по вопросам выборов, ДН



Министерство финансов	Финансирование управления выборами (независимость ОУВ, влияние на избирательный процесс)	глава миссии, аналитик по вопросам выборов
Комиссия по определению границ или аналогичный орган	Процесс и регулярность определения границ округов (влияние на равенство веса голосов, инклюзивность, прозрачность и беспристрастность процесса)	аналитик по правовым вопросам, аналитик по вопросам выборов
Службы, обеспечивающие общественную безопасность	Безопасность голосования в день голосования, меры безопасности в чрезвычайных ситуациях, доставка материалов строгого учета, кибербезопасность избирательной инфраструктуры	заместитель главы миссии, аналитик по вопросам выборов, аналитик по вопросам применения новых технологий голосования, эксперт по безопасности
Агентства, отвечающие за содействие участию женщин, меньшинств и людей с инвалидностью	Доступность процедур и информации, квоты на избрание, трудоустройство в ОУВ, просвещение избирателей в специальных форматах, использование языков меньшинств	аналитик по вопросам выборов, гендерный аналитик, аналитик по вопросам участия национальных меньшинств
Организации гражданского общества, представляющие особые группы	Вопросы инклюзивности, просвещения избирателей, общественного наблюдения, участия в недавних и предстоящих правовых реформах, общественного доверия (прозрачность управления выборами, доверие к ОУВ и избирательному процессу)	аналитик по политическим вопросам, аналитик по вопросам выборов, гендерный аналитик, аналитик по вопросам участия национальных меньшинств, ДН

Кандидаты и политические партии, региональные отделения	Процедуры выдвижения, доступ групп, находящихся в уязвимом положении, инклюзивность регистрации, беспристрастность, прозрачность и поддержка со стороны ОУВ, доверие к управлению выборами	аналитик по политическим вопросам, аналитик по вопросам выборов, гендерный аналитик, аналитик по вопросам участия национальных меньшинств, ДН
Общественные наблюдательные организации	Правила аккредитации, инклюзивная аккредитация, полноценный доступ к наблюдению, общественное доверие к избирательному процессу и результатам выборов, участие в недавних и предстоящих правовых реформах, дальнейшие шаги ОУВ	аналитик по вопросам избирательного процесса, аналитик по политическим вопросам, ДН
ОУВ регионального, муниципального и районного уровня	Организация процесса голосования, регистрация избирателей и кандидатов, формирование нижестоящих ОУВ, обучение представителей избирательных органов, разрешение избирательных споров	ДН
Участковые избирательные комиссии	Процедуры дня голосования	КН

## 4. РАБОТА С ИНФОРМАЦИЕЙ

### А. Сбор информации

Существует четыре способа сбора большей части информации, имеющей отношение к оценке управления выборами:

- Документация (законы, подзаконные акты, решения, программы, планы, числовые данные, отчеты и т. д.)
- Встречи с представителями избирательных органов (информационные брифинги и ответы на вопросы)
- Прямые наблюдения (заседания ОУВ, процессы и события)
- Встречи с заинтересованными сторонами избирательного процесса (обсуждение их проблем, доверие к процессу)

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны собирать и тщательно изучать все законы и подзаконные акты, относящиеся к управлению выборами, удостоверившись в наличии наиболее актуальных текстов и правильных переводов. Обычно центральный ОУВ публикует правила и другие решения на своем веб-сайте, и в соответствии с передовым опытом, все материалы должны публиковаться в удобных для пользователя форматах. Если решения не публикуются в Интернете, их копии могут быть запрошены у ОУВ на центральном (аналитиком по вопросам выборов) и вспомогательных уровнях (ДН). Наблюдательные миссии БДИПЧ должны вести хорошо организованный учет таких документов.

В центральном ОУВ или секретариате также могут иметься другие документы, такие как регламент, правила в отношении информирования избирателей, принятия решений, обучения, оперативные планы работы и материалы. Центральный ОУВ может также располагать другими полезными данными, которые могут понадобиться наблюдательной миссии БДИПЧ, включая адреса и контактную информацию нижестоящих ОУВ и избирательных участков. К другим материалам, которые можно запросить, относятся:

- Информация о структуре ОУВ и его секретариате (и контакты)
- Графики или календари выборов
- Карты избирательных округов/районов
- Списки зарегистрированных кандидатов и/или партийные списки
- График заседаний ОУВ, повестки дня и протоколы заседаний, пресс-релизы
- Кодексы поведения (для должностных лиц и персонала избирательных органов, претендентов, наблюдателей и средств массовой информации, в зависимости от обстоятельств)
- Стратегический план ОУВ
- Копии отчетов о накопленном практическом опыте или других оценок, подготовленных ОУВ по итогам предыдущих выборов
- Материалы по просвещению граждан и избирателей, а также информационные сообщения для общественности
- Данные с разбивкой по полу, относящиеся к управлению выборами, в том числе о составе ОУВ
- Данные переписи населения
- Отчеты групп местных общественных наблюдателей

## Встречи

В ходе наблюдательных миссий БДИПЧ обычно проводится ряд официальных встреч с центральным ОУВ, на которых присутствует глава миссии и другие члены основной группы. Однако аналитик по вопросам выборов и другие члены основной группы должны встречаться с отдельными членами ОУВ и сотрудниками секретариата на более регулярной основе для обсуждения конкретных вопросов, входящих в полномочия ОУВ. Через координатора ДН основная группа должна поддерживать контакт с ДН, чтобы следить за ходом их встреч по вопросам управления выборами на субнациональном уровне, а также получать и предоставлять информацию. Кроме того, члены наблюдательной миссии БДИПЧ должны регулярно встречаться с представителями других ведомств, участвующих в управлении выборами, а также с другими участниками выборов для выяснения определенных вопросов и степени уверенности общественности в добросовестности управления выборами. Ориентировочный список потенциальных собеседников, указанный в разделе VI.3 настоящего руководства, может помочь основной группе и ДН планировать свои встречи.

## Непосредственное наблюдение

Аналитик по вопросам выборов и ДН должны посещать мероприятия, организованные ОУВ, включая официальные заседания, конференции для средств массовой информации и обучающие мероприятия; это позволит им оценить процесс принятия решений на разных уровнях (прозрачность, эффективность). Они также должны наблюдать за такими процессами, как проверка документации кандидатов, проведение различных жеребьевок (законность, беспристрастность, эффективность), проверка списков избирателей (инклюзивность, подотчетность), печать бюллетеней (эффективность, инклюзивность), тестирование и демонстрация оборудования (эффективность, прозрачность).

КН наблюдают за процедурами в день и ночь голосования, за единообразием их проведения в соответствии с правилами и по всей стране, в том числе в отношении тайны голосования, добросовестности процесса, за тем, благоприятствует ли обстановка свободе волеизъявления избирателей, а также за точностью и прозрачностью подсчета и сведения результатов голосования и т. д.

## В. Сверка

Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ требует, чтобы все члены наблюдательной миссии основывали свои выводы на личных наблюдениях или на ясных и убедительных фактах или доказательствах. При формировании оценки любого аспекта управления выборами крайне важно, чтобы наблюдательная миссия БДИПЧ

была уверена в достоверности информации, на которой она основывает свои наблюдения и заключения.<sup>137</sup>

При составлении отчетов наблюдательные миссии БДИПЧ должны различать предположения от доказанных фактов. Принимая решение о том, следует ли сообщать о предположениях, члены миссии должны сначала приложить дополнительные усилия для обоснования информации, например, встретиться с ключевыми сторонами, имеющими отношение к конкретному вопросу, получить и проверить документацию, например, поданные жалобы. Члены наблюдательных миссий БДИПЧ могут указать, насколько широко распространены и достоверны предположения, и обосновать это ясными и убедительными фактами или доказательствами.

Для того, чтобы наблюдательная миссия БДИПЧ была уверена в фактах, могут потребоваться некоторые дополнительные действия. Это может включать необходимость проведения последующей встречи с должностными лицами для выяснения любых неясностей или сбор и перепроверку дополнительной информации из других источников. В случае каких-либо наблюдаемых потенциальных нарушений рекомендуется уточнить у должностных лиц избирательных органов, какой должна быть правильная процедура, чтобы оценить, соответствует ли наблюдаемое действие процедурам (или положениям законодательства).

### С. Обобщение

Хотя большая часть отчетности ДН представляет собой еженедельные описательные отчеты, данные также можно собирать с помощью списков контрольных вопросов/опросников, заполняемых ДН, предпочтительно посредством онлайн-анкетирования. Этот подход может быть особенно полезен в крупных наблюдательных миссиях БДИПЧ с большим количеством избирательных округов. Списки контрольных вопросов/опросники/онлайн-анкеты должны быть разработаны таким образом, чтобы получить единообразные ответы “Да”, “Нет” или числовые ответы от ДН по определенным аспектам управления выборами, чтобы обеспечить согласованность в процессе представления отчетности ДН, подкрепить качественные выводы количественными данными и облегчить процесс обобщения данных. Аналитик по вопросам выборов должен работать с координатором ДН над разработкой соответствующих вопросов в начале миссии и вносить необходимые обновления или дополнительные вопросы в удобной форме, чтобы эффективно собирать информацию с помощью этих анкет. Систематический сбор количественных данных, если они надежны, позволяет наблюдательной миссии БДИПЧ построить точную общенациональную картину деятельности ОУВ.

---

<sup>137</sup> См. [Code of Conduct for ODIHR Election Observers](#) [Кодекс поведения наблюдателей за выборами БДИПЧ], БДИПЧ/ОБСЕ, 14 июня 2017 г.

КН сообщают о своих выводах, используя анкеты наблюдения, и при необходимости подробно описывают детали и происшествия в специальных формах. Анкеты предназначены для сбора информации о степени соблюдения международных избирательных стандартов, таких как тайна голосования, или о том, способствовала ли обстановка свободному волеизъявлению избирателей, были ли честными подсчет и сведение результатов голосования и т. д.

Основная группа готовит статистические данные на основе ответов на вопросы в анкетах, которые наряду с обобщением этих данных и описательными отчетами, предоставляемыми ДН и КН, сформируют основной источник данных для оценки избирательного процесса и его отдельных аспектов.

## D. Анализ

Ключевой отправной точкой для анализа и последующей оценки является соответствие положения, решения или действия обязательствам ОБСЕ, международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Анализ должен определить, связана ли проблема с правовой базой или ее применением/реализацией.

В вопросах для исследования, содержащихся в частях III, IV и V настоящего руководства, содержатся показатели, которые помогут наблюдательным миссиям БДИПЧ сформировать оценку управления выборами.

Качественный анализ различных аспектов управления выборами, проводимый основными группами и ДН, должен учитывать принципы управления выборами, оценивая, например:

- Соблюдение установленных процедур (**законность и добросовестность**);
- **Эффективность** организации различных составляющих избирательного процесса;
- **Инклюзивность** избирательного процесса, включая то, позволяет ли способ, выбранный ОУВ для реализации процедур, участвовать в процессе всем правомочным лицам, желающим это сделать, будь то кандидаты, избиратели или должностные лица избирательных органов;
- Способность должностных лиц избирательных органов работать **независимо**, без вмешательства;
- **Беспристрастность** принятия решений ОУВ;
- **Прозрачность** управления выборами, включая принятие решений, материально-техническую подготовку, урегулирование споров, организацию процедур в день голосования;

- Точность и прозрачность процессов подсчета голосов и сведения результатов (**добросовестность**); и
- Действия ОУВ в случаях процедурных нарушений или реагирование на избирательные нарушения (**подотчетность**).

Наблюдательные миссии БДИПЧ должны дать оценку степени соблюдения этих принципов, а также значимости и влияния любых отступлений от них на качество управления выборами. Была ли наблюдаемая проблема широко распространенным или редко наблюдаемым явлением или же единичным случаем? В ходе анализа следует учитывать, какое влияние данная проблема оказала на избирательный процесс. Например, необоснованно ограничительный подход к регистрации кандидатов может не только нарушить пассивное избирательное право соответствующих кандидатов, но также сократить количество кандидатов и уменьшить выбор, доступный избирателям. Аналогичным образом, если голоса не подсчитываются или не сообщаются честно, добросовестность выборов может быть нарушена в целом что, как следствие, может ослабить доверие общества к избирательному процессу. И наоборот, возможно, было отмечено несколько процедурных нарушений, но наблюдательная миссия БДИПЧ может прийти к выводу, что они не оказали существенного влияния на достоверность процесса.

Хотя официальная отчетность (отчеты по оценке потребностей, промежуточные отчеты, заявления о предварительных наблюдениях и выводах и итоговые отчеты) структурирована для изучения отдельных компонентов избирательного процесса, при оценке каждого аспекта следует учитывать соблюдение ОУВ ключевых принципов управления выборами. Эти принципы касаются как деятельности ОУВ, так и результатов их работы. Важно, чтобы под руководством заместителя главы миссии аналитик по вопросам выборов объединял усилия с другими аналитиками при оценке соответствующих аспектов избирательного процесса, таких как обстановка проведения предвыборной агитации, разрешение избирательных споров, освещение выборов в средствах массовой информации или участие различных групп в выборах.

## Е. Отчетность

В соответствии с методологией наблюдения за выборами БДИПЧ, наблюдательные миссии БДИПЧ, в зависимости от своего вида, публикуют промежуточный отчет(ы), заявление(я) о предварительных выводах и заключениях и итоговый отчет по наблюдению за выборами.<sup>138</sup> Оценивая управление выборами, наблюдательные миссии БДИПЧ представляют доклад о формировании и составе управления выборами на всех уровнях, доверии к управлению выборами, регулировании различных аспектов выборов, включая альтернативные методы голосования, процессе принятия решений, прозрачности работы ОУВ, обучении сотрудников ОУВ, просвещении избирателей и содействии участию в выборах уязвимых групп

избирателей. Помимо специального раздела под названием «Управление выборами» в каждом из отчетов БДИПЧ по наблюдению, вопрос управления выборами ОУВ обычно затрагивается и в других тематических разделах отчетов, таких как регистрация избирателей, регистрация кандидатов, разрешение избирательных споров, наблюдение за выборами, день голосования и события после выборов (если применимо).

В отчетах о наблюдении управление выборами оценивается через призму соблюдения обязательств ОБСЕ, других международных обязательств и стандартов демократических выборов, а также передового опыта в проведении выборов. Качественные выводы о соблюдении требований делаются на основе данных о том, соблюдают ли ОУВ ключевые принципы управления выборами, такие как добросовестность, законность, эффективность, независимость, беспристрастность, прозрачность, подотчетность и инклюзивность. В отчетах следует ссылаться на мнения участников выборов о степени уверенности в добросовестности управления выборами в целом и/или в управлении конкретными компонентами избирательного процесса.

## **5. РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ ВЫБОРОВ, И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ**

### **А. Цели и выработка рекомендаций**

Целью деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами является оценка того, в какой степени избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам, стандартам демократических выборов, отражает ли национальное законодательство эти обязательства и как это законодательство реализуется. Рекомендации формулируются с целью внесения конструктивного вклада в поддержку усилий государств-участников ОБСЕ по дальнейшему совершенствованию проведения выборов.

Рекомендации могут касаться усовершенствования законодательной базы, правоприменения и функционирования ОУВ. Исполнение рекомендаций должно улучшить как процедурные, так и принципиальные аспекты проведения выборов.

Рекомендации должны четко относиться к вопросам управления выборами, которые подробно описаны в основном тексте отчета БДИПЧ по наблюдению за выборами, и касаться общепризнанного принципа управления выборами. Наиболее важные рекомендации, например те, которые касаются реализации избирательных прав

---

138 Подробную методологию подготовки этих отчетов можно найти в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 2.



или могут оказать значительное положительное воздействие на будущие выборы, должны предоставляться в качестве приоритетных рекомендаций.

Все рекомендации должны быть направлены на устранение основной причины проблем, основываться на четком понимании желаемого результата, а также возможных средств его достижения. Рекомендации должны быть точными, конкретными и адресными (**правило “ТАК”**).

- **Точные** рекомендации учитывают основные недостатки избирательного процесса и направлены на устранение их коренных причин. Они также содержат требование принимать во внимание опасения, широко выражаемые местными участниками;
- **Адресные** рекомендации ясно дают понять, какому субъекту они адресованы, что позволяет БДИПЧ и другим участникам проводить последующие мероприятия по их выполнению с получателями этих рекомендаций; и
- **Конкретные** рекомендации должны быть определенными в отношении конечной цели, а также возможных путей достижения этого результата. При разработке конкретной рекомендации могут быть предложены способы, с помощью которых следующая миссия БДИПЧ могла бы определить, была ли она выполнена.

Рекомендации не должны:

- Быть лишены четкой основы касательно обязательств и стандартов или передового международного опыта;
- Выходить за рамки мандата наблюдательных миссий БДИПЧ;
- Носить чрезмерно предписывающий характер;
- Относиться к нескольким вопросам (если это не ведет к единому курсу действий);
- Касаться незначительных процедурных вопросов или вопросов реализации;
- Содержать длинные и сложные предложения.

В целом, в рекомендациях следует избегать чрезмерно подробных или предписывающих формулировок, поскольку может существовать несколько способов достижения цели. Прежде чем доработать текст рекомендации, аналитики БДИПЧ должны подумать о том, как эта рекомендация может быть реализована. Аналитики должны обсудить, по мере возможности, обоснование предлагаемых рекомендаций с ОУВ, группами общественных наблюдателей и другими сторонами, которые предположительно будут исполнителями данных рекомендаций. Разработка рекомендации может сопровождаться определением критериев, которые могут использоваться последующими наблюдательными миссиями БДИПЧ и другими субъектами для оценки того, была ли рекомендация принята во внимание (см. раздел VI.5.C ниже).

В формулировке Рекомендации может быть:

- Особо отмечена цель (**С целью...**);
- Указан стандарт или принцип (для повышения **прозрачности...**);
- Использован язык и термины, встречающиеся в тексте обязательства или стандарта; и
- Указан способ достижения изменений (В закон о выборах следует внести поправки...).

## **В. Использование рекомендаций**

Государства-участники ОБСЕ обязались выполнять рекомендации и особо отметили роль БДИПЧ в оказании им помощи.<sup>139</sup> Рекомендации наблюдательных миссий БДИПЧ имеют широкую аудиторию. Помимо заинтересованных участников принимающей страны, которым они адресованы, эти рекомендации часто используются другими международными организациями для разработки собственных программ и оценки прогресса в избирательной реформе. Наблюдения и рекомендации могут использоваться и использовались национальными судами и ЕСПЧ при рассмотрении жалоб, связанных с избирательными процессами. Национальные учреждения и группы общественных наблюдателей могут полагаться на рекомендации для обоснования изменений в избирательном законодательстве и практике. Исследователи могут использовать их для выявления недостатков избирательного процесса.

БДИПЧ реагирует на просьбы государств-участников ОБСЕ об оказании поддержки в использовании рекомендаций по выборам посредством различных дальнейших мероприятий. К их числу относятся: предоставление юридических обзоров и экспертных заключений по избирательному законодательству; организация круглых столов и экспертных встреч; и оказание технических консультаций. Ряд государств-участников ОБСЕ также установили положительную практику добровольного предоставления докладов об использовании ими рекомендаций, касающихся выборов, на различных форумах и мероприятиях ОБСЕ.

Весьма вероятно, что многие рекомендации, содержащиеся в итоговом отчете БДИПЧ по наблюдению за выборами, будут прямо или косвенно относиться к работе ОУВ. В целом, рекомендации, касающиеся управления выборами, относятся к трем типам необходимых изменений:

<sup>139</sup> В параграфе 25 [Стамбульского документа ОБСЕ](#) (ОБСЕ, 29 июня 1990 г.) государства-участники ОБСЕ обязались «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Подробный подход к последующей деятельности см. в [Руководстве по использованию рекомендаций, касающихся выборов](#), БДИПЧ, 6 июня 2016 г.

Внесение изменений в **законодательство** (в законы о создании и сфере деятельности ОУВ);

Поправки к **подзаконным актам** (нормативные акты и программы, которые будут приняты ОУВ);

Изменения в **практике** (реализация существующих правил, при которых не требуются никакие юридические/подзаконные изменения).

Полезно, если рекомендации можно отфильтровать по трем категориям, перечисленным выше.<sup>140</sup> Это позволяет сосредоточиться во время обсуждений на том, “как” и “кто” может исполнить рекомендации.

### **С. Роль ОУВ и БДИПЧ в деятельности по использованию рекомендаций**

Многие из рекомендаций наверняка касаются вопросов, которые входят в сферу полномочий ОУВ, в частности тех, которые не требуют каких-либо законодательных изменений, а лишь поправок в подзаконных актах, программах, планах и процедурах, а также в их реализации.

Некоторые ОУВ наделены правом предлагать парламенту внесение поправок в законодательство. В странах, где им не предоставлено такое право, они, тем не менее, имеют хорошие возможности для консультирования органов исполнительной и/или законодательной власти о мерах по совершенствованию правовой базы, регулирующей проведение выборов. Таким образом, наряду с законодательным органом и правительством центральный ОУВ является ключевым институтом в продвижении избирательных реформ.

Некоторые центральные ОУВ готовят доклады об избирательных процессах, которые могут включать обзор накопленного практического опыта. В связи с этим полезно, чтобы итоговые отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами издавались оперативно, поскольку это позволит рассмотреть рекомендации до завершения подготовки доклада центрального ОУВ. На основе этих докладов некоторые ОУВ разрабатывают многолетние стратегические планы, которые включают обзоры нормативно-правовой базы, а также рассмотрение и реализацию рекомендаций наблюдателей за выборами.

---

<sup>140</sup> В 2019 году БДИПЧ запустило общедоступную [базу данных рекомендаций, касающихся выборов](#), которая поддерживает национальные учреждения и гражданское общество в их усилиях по использованию рекомендаций БДИПЧ, касающихся выборов, а также по отслеживанию хода их выполнения.



БДИПЧ опирается на принципы международной помощи и содействия, содержащиеся в соглашениях, подписанных большим количеством государств-участников ОБСЕ, которые имеют отношение к использованию рекомендаций и могут влиять на разработку мероприятий.<sup>141</sup> Эти принципы включают в себя:

- Национальную ответственность за реформы, проводимые в соответствии с рекомендациями;
- Помощь, развивающую потенциал национальных партнеров;
- Процессы, ориентированные на результат и способствующие подотчетности;
- Инклюзивное партнерство между государством и международными участниками; и
- Обеспечение взаимодополняемости предоставляемой помощи с другими программами поддержки.

Национальная ответственность важна, поскольку власти и граждане страны должны понять, почему была вынесена рекомендация, взять на себя инициативу в обсуждении мер, которые могут быть приняты для достижения цели, и свободно решить, выполнять ли рекомендацию. Диалог между БДИПЧ, властями принимающей страны и гражданским обществом, в том числе на этапе формулирования рекомендаций может повысить внутреннюю поддержку предлагаемых изменений.

Программы обсуждений реформ с властями должны соответствовать конкретным полномочиям учреждения. Например, рекомендации, имеющие законотворческий характер, должны обсуждаться с правительственным ведомством, разрабатывающим законопроекты, и законодателем. Тем не менее, рекомендации, содержащие предложение о внесении поправок в законодательство по вопросам, входящим в компетенцию управления выборами, также должны обсуждаться с ОУВ. Последующие мероприятия могут, при необходимости, служить форумом для разъяснения смысла рекомендаций, их обоснования или возможных методов реализации.

Как всегда, БДИПЧ готово оказывать содействие государствам-участникам ОБСЕ в рассмотрении рекомендаций и их реализации по их запросу, в том числе в форме юридических обзоров действующего законодательства и законопроектов, правовой экспертизы при разработке законопроектов, углубленных оценок конкретных избирательных компонентов, технических консультаций по выполнению рекомендаций и в других формах.

---

141 См. также [Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи](#) 2005 г., Второй Форум высокого уровня, 28 февраля – 2 марта 2005 г., и [Аккрскую программу действий](#), ОЭСР, 4 сентября 2008 г.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

# Международные документы, применимые к управлению выборами

### 1. ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Государства-участники ОБСЕ обязались выполнять свои обязательства, изложенные в международных документах по правам человека и других конвенциях и договорах.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Хельсинкский Заключительный акт, Декларация принципов, Часть VII, указ. соч., сноска 8.

## **ВЕНСКИЙ ДОКУМЕНТ ОБСЕ 1989 Г.**

---

(12) [Государства-участники ОБСЕ] выражают свою решимость гарантировать эффективное осуществление прав человека и основных свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития. Они признают, что все гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и другие права и свободы имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами.

(13) В этой связи они будут

- (13.7) обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основные свободы без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства;
- (13.9) обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены.

(15) Государства-участники подтверждают свою решимость обеспечивать мужчинам и женщинам равные права. Соответственно они будут принимать все необходимые меры, включая законодательные, в целях поощрения равно эффективного участия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни.

## **КОПЕНГАГЕНСКИЙ ДОКУМЕНТ ОБСЕ 1990 Г.**

---

Государства-участники выражают свою убежденность в том, что полное уважение прав человека и основных свобод и развитие обществ, основанных на плюралистической демократии и верховенстве закона, является необходимым условием для обеспечения прогресса в деле создания стабильной обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества, которую они стремятся утвердить в Европе. Поэтому они подтверждают свое обязательство в полной мере выполнять все положения Заключительного акта и других документов ОБСЕ, относящихся к сфере человеческого измерения, и берут на себя обязательство наращивать и далее уже достигнутый прогресс.

В целях содействия уважению прав человека и основных свобод и их осуществлению, развитию контактов между людьми и решению других связанных с этим вопросов гуманитарного характера государства-участники пришли к согласию относительно следующего:

(1) Государства-участники выражают свою убежденность в том, что защита и поощрение прав человека и основных свобод является одной из основополагающих целей правления, и подтверждают, что признание этих прав и свобод является основой свободы, справедливости и мира.

(2) Они преисполнены решимости поддерживать и развивать эти принципы справедливости, которые составляют основу правового государства. Они считают, что правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение.

(3) Они подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций.

(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:

- (5.1) свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей;
- (5.5) деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;
- (5.8) законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех;
- (5.9) все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку;

- (5.10) каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненаанесение ущерба правовой системе;
- (5.11) административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты.

(6) Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники

- (7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
- (7.3) гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;
- (7.4) обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;
- (7.5) уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;
- (7.7) обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в



которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

(8) Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы.

(24) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод [...] не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

(26) Государства-участники ОБСЕ [...] будут поэтому поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать [...] развитие беспристрастной и эффективной государственной службы, в рамках которой прием на работу и продвижение по службе основываются на системе учета личных достоинств работников.

(31) Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом. Государства-участники примут, в случае необходимости, специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими.

(32) Принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воли. В частности, они имеют право:

- (32.1) — свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;
- (32.5) — распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке.

## **МОСКОВСКИЙ ДОКУМЕНТ ОБСЕ 1991 Г.**

---

(18) Государства-участники напоминают о своей приверженности верховенству закона, выраженной в Документе Копенгагенского совещания, и подтверждают свое стремление поддерживать и развивать принципы справедливости, образующие основу правового государства. В частности, они вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций.

- (18.1) Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.
- (18.3) [...] будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений.

(41) Государства-участники принимают решение

- (41.1) обеспечивать защиту прав человека лиц, имеющих инвалидность.
- (41.2) принимать меры по обеспечению таким лицам равных возможностей в полном объеме участвовать в жизни общества.

## **СТАМБУЛЬСКИЙ ДОКУМЕНТ ОБСЕ 1999 Г.**

---

25. Мы [Государства-участники ОБСЕ] 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 [...]. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.

## 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

### ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

---

#### 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

---

#### Статья 2.1

Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

#### 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**

---

### **Статья 5**

[...] 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 выставлять 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**

---

### **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:

- а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления.

## **МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ**

---

### **Статья 41**

- 1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право участвовать в общественной жизни государства своего происхождения, избирать и быть избранными в этом государстве в соответствии с законодательством этого государства.
- 2. Государства, которых это касается, содействуют, по мере необходимости в соответствии со своим законодательством, осуществлению этих прав.

## КОНВЕНЦИЯ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

---

### Статья 8

1. В целях борьбы с коррупцией каждое Государство-участник поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц [...].
2. В частности, каждое Государство-участник стремится применять [...] кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

### Статья 10

[...] каждое Государство-участник принимает [...] такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений.

### Статья 13

Каждое Государство-участник принимает надлежащие меры [...] для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.

## КОНВЕНЦИЯ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

---

### Статья 29: Участие в политической и общественной жизни

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

- A. Обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:
  - I. обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;
  - II. защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

- III. гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;
- V. Активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах.

### **Статья 31: Статистика и сбор данных**

1. Государства-участники обязуются производить сбор надлежащей информации, включая статистические и исследовательские данные, позволяющей им разрабатывать и осуществлять стратегии в целях выполнения настоящей Конвенции. В процессе сбора и хранения этой информации надлежит:
  - a) соблюдать юридически установленные гарантии, включая законодательство о защите данных, чтобы обеспечить конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни инвалидов;
  - b) соблюдать международно признанные нормы, касающиеся защиты прав человека и основных свобод, а также этические принципы при сборе и использовании статистических данных.
2. Собранная в соответствии с настоящей статьей информация дезагрегируется соответствующим образом и используется для содействия оценке того, как государства-участники выполняют свои обязательства по настоящей Конвенции, а также для выявления и устранения барьеров, с которыми инвалиды сталкиваются при осуществлении своих прав.
3. Государства-участники берут на себя ответственность за распространение этих статистических данных и обеспечивают их доступность для инвалидов и других лиц.

### **КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА - ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА №16**

---

**Параграф 10:** Законом должны регулироваться сбор и хранение информации личного характера государственными властями или частными лицами или органами в компьютерах, банках данных или как-либо иначе. Государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на её получение, обработку и использование, и к тому, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта. Для наиболее эффективной защиты своей личной жизни каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью.

## **КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА - ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА №25**

---

**Параграф 11:** Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25.

**Параграф 12:** Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств.

**Параграф 15:** Эффективное осуществление права голосовать и возможности быть избранным обеспечивает лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов. Любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, осёдлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации. Никто не должен подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры на выборную должность. Государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, которые лишают какую-либо группу или категорию лиц права быть избранным.

**Параграф 16:** Условия, регламентирующие вопросы выдвижения кандидатур, внесения залогов или депозитов, должны быть обоснованными и недискриминационными.

**Параграф 17:** Право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определённой партии. Если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры.

**Параграф 20:** Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов [...]. Это означает,

что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов [...]. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчёт голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчёта избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчёта голосов. В ходе голосования следует обеспечить независимый характер процедуры оказания помощи инвалидам, слепым или неграмотным лицам. Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях.

### **КОМИТЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА - ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА №34**

**Параграф 19:** С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам–участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам–участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам–участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации.

### **3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНВЕНЦИИ И ИСТОЧНИКИ ПЕРЕДОВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА В ВОПРОСАХ ВЫБОРОВ**

- Европейская конвенция по правам человека
- Европейская конвенция по правам человека, Протокол №1
- Американская конвенция о правах человека
- Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств
- Рекомендации Комитета по правам человека для государств по эффективной реализации права на участие в общественной жизни, 2018 г.
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии Совета Европы, 2002 г.
- Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии Совета Европы, 2022 г.
- Принципы эффективного управления для устойчивого развития ЭКОСОС ООН, 2018 г.



- Рекомендация Совета Европы Комитета министров государствам-участникам о надлежащем управлении, 2007 г.
- Общий регламент защиты данных ЕС, 2016 г.
- Модернизированная конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, 2018 г.
- Рекомендация Совета Европы о стандартах электронного голосования, 2017 г.
- Руководящие принципы Совета Европы по использованию информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в контексте избирательных процессов, 2022 г.

Международным наблюдателям важно оценить, соответствует ли национальное законодательство и его исполнение органами управления выборами международным избирательным стандартам и передовому опыту проведения выборов. В настоящем руководстве определены ключевые принципы, соответствие которым является неотъемлемой частью надлежащей работы органов управления выборами и которые должны служить основой для международных наблюдателей при проведении тщательной оценки органов управления выборами и их работы, в частности, такие принципы, как:

- Добросовестность
- Законность
- Эффективность
- Независимость
- Беспристрастность
- Прозрачность
- Подотчетность
- Инклюзивность

Помимо разъяснения этих ключевых принципов, в настоящем руководстве содержатся практические рекомендации о том, как международные наблюдатели должны оценивать соблюдение данных принципов органами управления выборами при применении законодательства в области выборов.

