

Общая ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Обязательства и их выполнение

*Отчет, представленный
Совету министров ОБСЕ
во исполнение Решения **Совета министров № 17/05**
о повышении эффективности ОБСЕ*

Общая ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Обязательства и их выполнение

*Отчет, представленный
Совету министров ОБСЕ
во исполнение Решения **Совета министров № 17/05**
о повышении эффективности ОБСЕ*



Отчет Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Варшава, 10 ноября 2006 г.

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Al. Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

©ОБСЕ/БДИПЧ 2007

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может бесплатно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей, при условии, что в случае такого воспроизведения ОБСЕ/БДИПЧ будет указываться в качестве источника.

ISBN 83-60190-33-X

Перевод с английского: Елена Харлеман

Оформление: Нона Рейтер

Настоящий отчет можно найти на веб-сайте БДИПЧ. Чтобы заказать печатную копию, пришлите запрос по адресу: publications@odihr.pl.

Резюме	v
Введение	vii
I. Выполнение существующих обязательств	1
А. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения	1
В. Приверженность к выполнению обязательств	2
С. Роль институтов	4
D. Обзор выполнения	6
Е. Десять лет спустя: возвращаясь к повестке дня Лиссабонской встречи	8
▶ Демократические выборы	9
▶ Свобода собраний и объединений	21
▶ Права человека и борьба с терроризмом	22
▶ Правозащитники и национальные институты по правам человека	23
▶ Вынужденная миграция: вызовы, связанные с беженцами и внутренне перемещенными лицами (ВПЛ)	24
▶ Угрозы независимости средств массовой информации	26
▶ Агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм	26
II. Возможные дополнительные обязательства	31
А. Выборы	31
В. Демократия и верховенство закона	33
▶ Разделение властей	34
▶ Демократическое правотворчество	35
▶ Отправление правосудия	35
С. Борьба с терроризмом	35
D. Предупреждение пыток	36
Е. Консолидация обязательств в области недискриминации	37

III. Укрепление и содействие дальнейшему осуществлению деятельности БДИПЧ, связанной с выборами	39
А. Недавние дебаты о деятельности БДИПЧ, связанной с выборами	39
В. Мандат и методология БДИПЧ	41
С. Виды деятельности	43
D. Финансовые средства, кадры и отчетность	46
Е. «Географический» состав МНВ, рабочий язык и инициативы по подготовке кадров	49
F. «Одинаковое отношение»	50
G. Очеты и рекомендации	52
H. Сотрудничество с партнерскими организациями	54
I. Продолжение работы и диалога после выборов	55
J. Движение вперед: дальнейшее укрепление деятельности БДИПЧ, связанной с выборами	57
IV. Повышение эффективности помощи, предоставляемой БДИПЧ государствам-участникам	67
А. Мандат БДИПЧ на оказание помощи государствам-участникам	67
В. Эффективность совещаний по человеческому измерению	72
С. Программный подход БДИПЧ к техническому содействию	75
D. Методологический подход	77
Е. БДИПЧ в более широком контексте ОБСЕ	79
▶ Миссии на местах	79
▶ Генеральный секретарь	82
▶ Постоянный совет	83
F. Работа с партнерами по сотрудничеству и в более широкой структуре международных организаций в области прав человека и демократии	84
Выводы и предложения	89
Приложение 1: Пояснительная записка ОБСЕ/БДИПЧ о возможных дополнительных обязательствах в области демократических выборов, 11 октября 2005 г.	95
Приложение 2: Вербальная нота № 631/05, 16 ноября 2005 г.	105
Приложение 3: Вербальная нота № 62/06, 2 февраля 2006 г.	106
Приложение 4: Вербальная нота № 257/06, 30 мая 2006 г.	107
Приложение 5: Вспомогательный документ к неофициальному брифингу для государств-участников ОБСЕ, 22 сентября 2006 г., Вена	110
Приложение 6: Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами и по оценке выборов, 1996-2006 гг. (ноябрь)	119
Приложение 7: Дополнительные совещания/семинары по человеческому измерению	123
Приложение 8: Фонд по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами – эксперты и наблюдатели 2001-2006 гг.	125

Цель настоящего доклада «Общая ответственность: Обязательства и их выполнение» заключается в том, чтобы вновь подчеркнуть основные коллективные ценности ОБСЕ и способствовать укреплению приверженности государств-участников этим ценностям. В нем повторяется выраженный ранее призыв о выработке общей ответственности государств-участников не только по отношению друг к другу, но, что еще более важно, по отношению к своим гражданам, чьи интересы должны быть в центре внимания.

Доклад, подготовка которого была поручена БДИПЧ на встрече Совета министров в Любляне в 2005 г., был представлен в 2006 г. брюссельской встрече Совета министров ОБСЕ и состоит из 4 глав, в которых рассматриваются следующие темы: *выполнение существующих обязательств, возможные дополнительные обязательства, меры по наращиванию и поддержке деятельности БДИПЧ, относящейся к выборной тематике, а также повышение эффективности БДИПЧ в оказании помощи государствам-участникам*. При подготовке доклада Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) проводило подробные консультации со всеми 56 государствами-участниками.

Десять лет тому назад главы государств и правительств выразили озабоченность рядом серьезных недостатков в процессе выполнения обязательств ОБСЕ. И хотя с тех пор достигнуты значительные успехи, в настоящем докладе обращается внимание на то, что многие проблемы сохранили свой насущный характер и по сей день. И действительно, достойно сожаления, что и десятилетие спустя после лиссабонского саммита в регионе ОБСЕ продолжают иметь место фальсификации на выборах, агрессивные проявления национализма и ксенофобии, угроза свободе СМИ, вынужденная миграция, неполный или затянувшийся переход к демократии, а также существует климат, неблагоприятный для полной реализации и уважения прав человека. В настоящем докладе подчеркиваются также трудности, с которыми все еще сталкиваются сегодня многие правозащитники, и отмечается важная роль, которую играют в этой связи национальные институты по правам человека. Основные свободы, такие как свобода собраний и объединений, подвергаются опасности в ряде государств-участников. Выполнение обязательств по этим двум вопросам требует повышенного внимания. И наконец, в докладе рассматриваются и выдвигаются на первый план вызовы, встающие перед государствами-участниками в условиях борьбы с терроризмом.

Со времени проведения лиссабонского саммита возник ряд новых вызывающих озабоченность вопросов, которые необходимо разрешить в срочном порядке в целях сохранения верности ОБСЕ ее принципам, в частности, приверженности к выполнению обязательств. Однако новые вызовы, возможно, требуют принятия новых обязательств. Вторая глава посвящена, в соответствии с пожеланием государств-участников, выявлению ряда областей, в которых, как представляется, свод стандартов и основополагающих документов должен быть дополнен или выражен еще более ясно. Эти области, в которых принятие нормативных актов может оказаться необходимым

и полезным, охватывают задачи, связанные с проведением выборов, такие как прозрачность голосования при тестировании и использовании новых технологий, а также развитие доверия электората по отношению к избирательному процессу.

Необходима также разработка новых дополнительных обязательств в иных сферах, составляющих основу человеческого измерения ОБСЕ: во-первых, в отношении таких традиционных областей прав человека, как предотвращение пыток, а во-вторых, в отношении ключевых элементов демократического конституционализма, разделения властей и судебного контроля над нормативными актами. Было бы полезно разъяснить и уточнить существующие обязательства в обеих сферах; следует также рассмотреть возможность консолидации обязательств по толерантности и недискриминации.

Наряду с тем что деятельность БДИПЧ, относящаяся к выборам, обсуждается и отражается во всех частях доклада, в главе III подробно разъясняются основа и функционирование методологии наблюдения за выборами БДИПЧ и содержится реакция на критику, высказываемую в последнее время в его адрес. В соответствии с запросами государств-участников в докладе описаны средства, с помощью которых они могут обеспечить эффективное реагирование на рекомендации, представленные БДИПЧ. Кроме того, БДИПЧ предлагает ряд конкретных мер, некоторые из которых уже находятся на стадии применения, по наращиванию усилий, направленных на оказание содействия государствам-участникам в сфере выборов.

В заключительной главе представлены пути преумножения комплексных усилий БДИПЧ по оказанию поддержки, а также однозначно подчеркнут тот факт, что государства-участники должны обеспечить БДИПЧ, равно как и другим институтам ОБСЕ, возможность быть эффективными. Успех деятельности БДИПЧ по оказанию содействия, несомненно, зависит от государств-участников, и прежде всего от того, в какой степени они, во-первых, проявляют политическую волю, необходимую для подготовки почвы для осуществления эффективной поддержки, а во-вторых, создают благоприятный климат для успешного проведения БДИПЧ своей работы.

Для выполнения БДИПЧ своих задач в области человеческого измерения необходимы эффективная независимая оценка и совместная дальнейшая работа по результатам его деятельности. В этой связи предлагается учреждение Комитета по человеческому измерению с целью выработки более стандартизированного подхода к наблюдению и контролю за выполнением, а также к подготовке и реализации решений совещаний по человеческому измерению. Комитет, однако, не следует рассматривать как альтернативу ежегодному Совещанию по рассмотрению выполнения, посвященному человеческому измерению, а скорее как дополнительный элемент, целью которого является обеспечение еще большей значимости, целенаправленности и лучшей подготовленности этих важных обязательных встреч.

ОБСЕ должна соответствовать устремлениям предыдущего поколения, а также духу своих достижений, которые продолжают служить вдохновляющим примером как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. Государства-участники в особенности призываются к тому, чтобы проявить инициативу и продемонстрировать, что, несмотря на сложности, реальные коллективные действия в области человеческого измерения возможны. Выражается надежда, что настоящий доклад будет принят во внимание в ходе обсуждения путей повышения эффективности ОБСЕ в отношении того, что однозначно является общей ответственностью всех 56 государств-участников, – приверженности общим обязательствам и их выполнению на благо всех и каждого.

Обязательства, которые взяли на себя 56 государств-участников в рамках ОБСЕ, включают самые высокие стандарты прав человека, верховенства закона и демократии – все это называется человеческим измерением. Когда более трех десятилетий тому назад СБСЕ был принят хельсинкский Заключительный акт с целью создания принципиальных основ международного сотрудничества, немногие могли предполагать, какова будет судьба этого процесса. В Хельсинки был дан толчок усилиям по построению нового европейского порядка после окончания противостояния времен холодной войны. С тех пор права человека, верховенство закона и демократия, бесспорно, стали оплотом этого нового порядка, а также основными элементами новой концепции безопасности.

Для международных отношений это было внове. Еще никогда до этого так много различных стран не заявляли о совместной приверженности такому количеству принципов и ценностей и не договаривались о взаимной ответственности друг перед другом за выполнение своих обязательств. Идеи, которые первоначально легли в основу этой Организации, со временем превратились в краеугольный камень новой концепции мирового масштаба. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года вновь подтверждаются принятые в 1975 году в Хельсинки основные принципы международных отношений в качестве общепринятого стандарта для всего мира.

Таким образом, ОБСЕ зарекомендовала себя в качестве модели, которую более широкое международное сообщество использует в укреплении мира. Сопрягая уважение прав человека и развитие безопасности, сотрудничества и межправительственных отношений, ОБСЕ установила, что страна, систематически нарушающая основные свободы своих граждан, не может пользоваться международным доверием или что, иными словами, внешняя политика должна оцениваться на фоне внутренней политики. Данная модель основана на политических обязательствах, действующих благодаря оценке на равноправной основе и политической подотчетности, контролю со стороны общественности, а также поддержке и консультациям, предоставляемым специально созданными для этой цели миссиями и институтами. ОБСЕ значительно расширила свои обязательства в области прав человека и демократии, вследствие чего и пятнадцать лет спустя обязательства, принятые в Копенгагене, Париже и Москве, сохраняют свою роль «маяка» в более широком процессе мирового масштаба. В них заложены стандарты функциональных, подотчетных, открытых и прозрачных демократических систем как единственной формы правления; они подтверждают, что защита прав человека является важнейшей задачей правительства.

2005 г., год 30-летия подписания хельсинкского Заключительного акта и 15-летия принятия Парижской хартии для новой Европы, стал годом анализа и размышления. Хотя со времени подписания Парижской хартии достигнуты значительные успехи, ряд задач нужно еще выполнить в связи с конкретным применением этих стандартов. Как отмечалось *Группой видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ*, неразрешенные конфликты, постконфликтные ситуации (включая восстановительное правосудие и урегулирование) и новые угрозы, такие как терроризм, насильственный экстремизм и организованная преступность требуют значительных совмес-

тных усилий со стороны государств-участников ОБСЕ. Отсутствие демократии и свободы осуществления прав человека в некоторых частях региона, неполный или затянувшийся переход к демократии в других, а также сложности, присущие демократической модели правления, и новые транснациональные вызовы – все это требует нашего неустанного внимания.

Как и любая другая структура в просторном здании международных институтов, ОБСЕ была и остается «объектом в стадии строительства»: она должна обновляться, перестраиваться и подпитываться новой энергией, чтобы отвечать на постоянно меняющиеся вызовы. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – основной институт ОБСЕ в области человеческого измерения – претерпело значительные изменения со времени своего создания в 1991 г. в качестве Бюро по свободным выборам. Естественно, что оно подверглось реформам и преобразованиям и этот процесс еще не завершен.

Год назад БДИПЧ было предложено принять участие в ведущейся в рамках ОБСЕ дискуссии на тему реформ. Решением № 17/05 Совета министров о повышении эффективности ОБСЕ, принятым на встрече в Любляне, БДИПЧ поручено представить на следующей встрече Совета министров, которая состоится в Брюсселе, доклад о:

- ▶ выполнении существующих обязательств,
- ▶ возможных дополнительных обязательствах,
- ▶ мерах по наращиванию и поддержке его деятельности, относящейся к выбранной тематике,
- ▶ повышении эффективности его помощи государствам-участникам, принимая во внимание и отвечая на вопросы, поднимаемые государствами-участниками, и в тесной консультации с ними.¹

Настоящий доклад «Общая ответственность: Обязательства и их выполнение» отражает мое понимание сущности и масштаба обязательств, принятых государствами-участниками на протяжении нескольких лет, а также мандата, предоставленного Бюро. Кроме того, я обратился к материалам той оживленной дискуссии, которая велась в течение последних нескольких лет, и к докладам по этой теме, посвященным реформированию, перестройке и укреплению ОБСЕ и ее институтов.

Поручение, данное Советом министров, включает обязательство учитывать и отвечать на вопросы, поднимаемые государствами-участниками. В связи с этим подготовка настоящего доклада велась в тесном сотрудничестве с ними. С тем чтобы обеспечить своевременное проведение консультаций, государствам-участникам было предложено подготовить соответствующие вопросы. Большинство стран откликнулись на это предложение и представили ряд вопросов в письменном виде. Полученные документы явились плодотворной основой для последующих неформальных консультаций на протяжении всего года. С целью разъяснения важнейших аспектов наиболее характерных проблем государствам-участникам было вновь предложено высказать свои соображения. В ходе неформальных консультаций, прошедших 7 июля и 22 сентября, состоялось обсуждение наиболее часто задаваемых вопросов с участием всех делегаций, представленных в Постоянном совете, на основании резюме ключевых проблем.² Мы, кроме того, проводили официальные и неофициальные консульта-

1 МС.ДЕС/17/05, 6 декабря 2005 г., п. 2.

2 Вербальные ноты № 62/06 от 2 февраля 2006 г. и № 257/06 от 30 мая 2006 г., а также резюме ключевых проблем прилагаются к настоящему докладу.

ции с представителями правительств почти всех государств-участников в ходе регулярных совещаний по вопросам человеческого измерения, проходивших в 2006 году. Другая благоприятная возможность для открытого обмена мнениями и выдвижения прогрессивных идей представилась во время прошедшей 8 октября в Варшаве встречи экспертов и высокопоставленных официальных лиц, занимающихся организацией выборов.

Рамки настоящего доклада должны охватывать лишь наиболее характерные и значимые вопросы. Описывая выполнение существующих обязательств (Глава I), БДИПЧ не представило (и не могло представить) отчет о всех случаях выполнения и невыполнения по каждому из обязательств, принятых правительствами 56 государств-участников в области человеческого измерения. Кроме того, я постарался избежать замены данным исследованием какого-либо из существующих механизмов выполнения, так как это явно не соответствовало бы цели, поставленной на встрече Совета министров в Любляне.

Настоящий доклад, скорее, направлен на то, чтобы выявить ряд вопросов, вызывающих обеспокоенность во всем регионе ОБСЕ, разрешение которых возможно, но требует срочных действий, результаты же не заставят себя ждать. Это в особенности касается новых дополнительных обязательств, предлагаемых в докладе (Глава II), которые отражают вопросы, находившиеся в сфере внимания государств-участников ОБСЕ в последние годы. Эра установления широких стандартов, возможно, подошла к концу. Сейчас необходимы усилия по конкретизации и уточнению некоторых обязательств, что приведет к облегчению выполнения и контроля. Кроме того, в результате последних событий обнажились пробелы и бреши, и долг государств-участников ОБСЕ заключается в том, чтобы заполнить их, используя однозначные формулировки в соответствии с ее основополагающими ценностями.

То, что в Главе III внимание уделяется тематике выборов, – совершенно естественно. Это не только отражает первичную задачу БДИПЧ (что следует и из его первоначального названия – Бюро по свободным выборам), но и ту работу, которую на протяжении последнего десятилетия с наибольшим успехом выполняло БДИПЧ и, возможно, ОБСЕ в целом, – наблюдение за выборами и помощь в реформировании избирательной системы как ключевого элемента демократического правления. Учитывая дискуссии, которые велись по данной теме в последние годы, я постарался резюмировать спорные вопросы и предложить конкретные улучшения в целях повышения эффективности БДИПЧ в сфере содействия государствам-участникам в выполнении их обязательств.

Заключительная глава настоящего доклада посвящена вопросу о том, как повысить эффективность помощи со стороны БДИПЧ в целом. Попросту говоря, этот вопрос касается как политики, так и наличия технического опыта и ресурсов. Лишь соответствующая политическая воля, направленная на выполнение обязательств ОБСЕ, может обеспечить эффективность предоставляемой извне помощи, в том числе и со стороны БДИПЧ. Это означает, что в конечном итоге эффективность выполнения обязательств в области прав человека и демократии зависит от каждого государства-участника. Только правительства, с помощью международных институтов и гражданского общества, могут осуществлять эффективное и постоянное применение стандартов, принятых нашей организацией.

Обязательство выполнять широкомасштабные обещания, данные государствами-участниками ОБСЕ, вытекает из понимания суверенности как ответственности и

подотчетности, в соответствии с первыми пунктами Стамбульского документа 1999 года, не только по отношению к международному сообществу, но, что еще более важно, по отношению к гражданам стран региона ОБСЕ, чьи интересы в первую очередь должны находиться в центре внимания.

БДИПЧ, как и любой другой международный институт, является инструментом, служащим государствам-участникам в достижении этих целей. Эффективность его деятельности может быть определена лишь с помощью справедливых и реалистичных стандартов. При осуществлении своего мандата БДИПЧ служит государствам-участникам ОБСЕ в целом, руководствуясь формулировкой и соображениями, лежащими в основе обязательств и его мандата, а не частным интересам отдельных стран. Представляя этот доклад, БДИПЧ стремится дать новый толчок сотрудничеству со всеми государствами-участниками ОБСЕ, вновь подтвердить свою приверженность ценностям, ради утверждения которых оно и создавалось, а также продолжить поиск путей конструктивного реагирования на вызовы, с которыми нам предстоит столкнуться в будущем.

Составление настоящего доклада явилось полезным опытом для всего Бюро в целом, оно подвигло сотрудников на размышления над своей работой и над тем, как можно еще более усилить поддержку, оказываемую нами государствам-участникам ОБСЕ. Я хотел бы выразить благодарность всем государствам-участникам, и в частности бельгийскому председательству, за их содействие, а также моим коллегам за участие в подготовке настоящего доклада.

Я искренне надеюсь, что он станет полезным инструментом в важной дискуссии на встрече Совета министров, в ходе которой будут обсуждаться пути повышения ответственности, разделяемой всеми государствами-участниками, в отношении полного выполнения обязательств.



Кристиан Штрохал
Варшава, 10 ноября 2006 г.

Выполнение существующих обязательств

А. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения

1. ОБСЕ называют сообществом ценностей. Эти ценности выражены в ряде обязательств, которые, не являясь официальными правовыми нормами, тем не менее носят обязательный характер. Они разрабатывались и подтверждались начиная с принятия в 1975 г. хельсинкского Заключительного акта, но в особенности в течение десятилетия, последовавшего за историческими изменениями, произошедшими в Европе в 1989-90 гг. Хотя защита и содействие соблюдению прав человека являются одной из основных целей ООН, хельсинкский Заключительный акт стал первым международным документом, в котором их защита однозначно признана делом международной важности.

2. С 1975 г. нормативные рамки, созданные ОБСЕ для всего региона, значительно расширились. В 1990 и 1991 гг. государства-участники ОБСЕ обязались придерживаться целого ряда имеющих широкое применение подробных стандартов в области защиты прав человека, включающих элементы, которые имеют отношение к демократическим выборам, демократическому правлению и верховенству закона. В традиционных соглашениях в области прав человека сформулированы права индивидов (или групп), а на государство возлагается обязанность уважать и/или гарантировать эти права. Однако то, каким образом эти обязательства должны выполняться, передается на усмотрение государства. ОБСЕ продвинулась намного дальше в области человеческого измерения, связав права человека с институциональной и политической системой государства. В сущности, посредством своих обязательств в сфере человеческого измерения государства-участники ОБСЕ согласились, что плюралистическая демократия, основанная на верховенстве закона, является единственной системой правления, способной эффективно гарантировать соблюдение прав человека.

3. На Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению 1990 года государства-участники заложили основу того, что позднее станет фундаментальным сводом правил для всего региона ОБСЕ, совокупностью стандартов и основополагающих документов, которыми руководствуются демократические страны мира. Стоит напомнить, что обязательства ОБСЕ одинаково связывают и подлежат исполнению всеми государствами-участниками, в том числе теми, которые находятся в стадии социально-экономических преобразований или кризиса.³ Этому своду стандартов и документов до сих пор нет равных среди подобных международных инструментов, он остается основным справочным документом в деятельности ОБСЕ в области

³ В 1993 г. на встрече в Риме министры признали, что многие государства, принятые в начале 1990-х гг., находились на сложном переходном этапе политико-экономического развития, но выразили намерение принять все меры для обеспечения в своих странах соблюдения всех принципов и обязательств ОБСЕ, в том числе в условиях кризиса (Раздел VIII, пункт 2, четвертая встреча Совета министров «ОБСЕ и новая Европа – наша безопасность неделима», Рим, 1 декабря 1993 г.).

человеческого измерения. На протяжении последующих лет государства-участники расширили рамки человеческого измерения, согласившись, что:

- ▶ *«Демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное отправление правосудия.»* (Париж, 1990 г.);
- ▶ *«Государства-участники ... категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства.»* (Москва, 1991 г.);
- ▶ *Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона «занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности»; «государства-участники подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение ими обязательств, принятых ими в рамках ОБСЕ»; все без исключения обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, «в равной мере распространяются на каждое государство-участник. Их добросовестное выполнение является крайне важным для отношений между государствами, между их правительствами и народами, а также между организациями, членами которых они являются.»* (Стамбул, 1999 г.).

4. На Копенгагенском совещании 1990 года государства-участники рассмотрели выполнение своих обязательств в области человеческого измерения. Они выразили мнение, что, хотя степень соблюдения этих обязательств существенно возросла в предыдущие годы, необходимо предпринять дальнейшие шаги.⁴ Подобное сочетание признания достигнутых успехов с реалистичной оценкой недостатков и задач имеет такое же важное значение сегодня, как и тогда.

В. Приверженность к выполнению обязательств

5. Государства-участники ОБСЕ с самого начала придавали особое внимание выполнению обязательств. Еще в хельсинкском Заключительном акте они согласились, что обязательства должны выполняться добросовестно, в двустороннем порядке или через международные форумы или инструменты. Особое внимание, уделяемое выполнению обязательств, всегда характеризовало принимаемые СБСЕ, а позднее ОБСЕ документы.⁵

4 Преамбула Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г.

5 См. п. 18 Документа Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе (Стокгольм, 19 сентября 1986 г.), в котором государства-участники подчеркнули «свою приверженность Заключительному акту и необходимость полного выполнения всех его положений...». См. также п. 25 Итогового документа Венской встречи 1986 года представителей государств-участников СБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания (Вена, 15 января 1989 г.), в котором, в частности, упоминается об «улучшении» выполнения обязательств СБСЕ. На Московской встрече в 1991 г. государства-участники вновь заявили о своей «приверженности полному осуществлению всех принципов и положений» хельсинкского Заключительного акта, Парижской хартии и «других документов СБСЕ, относящихся к человеческому измерению» (Преамбула Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Москва, 3 октября 1991 г.).

Государства-участники неоднократно подчеркивали значение выполнения обязательств и его связь с предотвращением конфликтов.⁶

6. На протяжении ряда лет принято большое количество обязательств и разработаны специальные формы, процедуры и инструменты, в частности, в области человеческого измерения. Однако в отличие от других соглашений и структур в сфере прав человека, ОБСЕ не был создан суд или иная инстанция для рассмотрения индивидуальных жалоб с целью обеспечения выполнения обязательств в каждом отдельном случае. В рамках ОБСЕ не предусмотрены систематический контроль, санкции и/или наказания за несоблюдение обязательств. Это отражает политический характер деятельности ОБСЕ, а также стремление избежать дублирования существующих механизмов.

7. ОБСЕ, напротив, укрепляет эти важные механизмы и призывает государства-участники оказывать им поддержку и придерживаться стандартов, установленных другими международными организациями. Необходимо также отметить, что отсутствие механизма рассмотрения индивидуальных жалоб не исключает возможность привлечения внимания политических органов ОБСЕ к отдельным случаям. На самом деле, на БДИПЧ возложена конкретная обязанность обращать внимание Постоянного совета и Действующего председателя ОБСЕ на конкретные обстоятельства, включая отдельные случаи.⁷

8. Как подтвердили государства-участники на встрече в Маастрихте в 2003 г., основная ответственность за обеспечение безопасности своих граждан лежит на *самих государствах-участниках*. Они подотчетны своим гражданам и несут друг перед другом ответственность за выполнение своих обязательств в рамках ОБСЕ.⁸ Таким образом, основу рассмотрения выполнения составляет процесс, который часто определяют как «обзор на равноправной основе». Основная ответственность за контроль выполнения (равно как и за определение последствий упорного невыполнения обязательств) возлагается при этом на сами государства-участники, а не на какой-либо наднациональный орган. Этот механизм может показаться малоэффективным по сравнению с другими международными структурами, созданными в тот же период, но он строго соответствует логике ОБСЕ как организации. Несоблюдение обязательств ОБСЕ, однако,

6 В 1993 г. министры подчеркнули, что выполнение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения занимает центральное место в усилиях Организации, направленных на предотвращение конфликтов (Раздел IV, п. 2, четвертая встреча Совета министров «ОБСЕ и новая Европа – наша безопасность неделима», Рим, 1 декабря 1993 г.). Именно в этом контексте БДИПЧ понимает и определяет свою роль в качестве института по предотвращению конфликтов в рамках всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ. В 1994 г. главы государств и правительств ОБСЕ вновь однозначно заявили, что «чрезвычайно важное значение в области человеческого измерения имеют периодические обзоры выполнения наших обязательств, с самого начала играющие кардинальную роль в ОБСЕ» (п. 14 Декларации Будапештской встречи на высшем уровне «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», ДОС.РС/1/95, 21 декабря 1994 г.). В 1999 г. они в индивидуальном порядке подтвердили свое желание «полностью выполнять принятые ... обязательства», а также «совместную ответственность за то, чтобы отстаивать принципы ОБСЕ» (п. 14 Хартии европейской безопасности, Стамбул, 19 ноября 1999 г.).

7 В Будапештском документе 1994 года предусмотрено, что БДИПЧ будет в согласовании с Действующим председателем «участвовать в качестве консультанта в обсуждениях, ведущихся в ... Постоянном совете, докладывая через регулярные промежутки времени о своей деятельности и предоставляя информацию по вопросам выполнения» (Решение VIII, Человеческое измерение, п. 8). См. также п. 6 Будапештского документа, в котором Действующий председатель призывается информировать Постоянный совет о поступивших сигналах относительно серьезных случаев невыполнения обязательств в области человеческого измерения, в том числе на основании сведений, полученных от БДИПЧ.

8 Одиннадцатая встреча Совета министров «Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке» (МС.Дос/1/03, Маастрихт, 2 декабря 2003 г., п. 18).

влечет за собой определенные последствия. Отдавая себе отчет в том, что обязательства без санкций имели бы мало веса, государства-участники согласились, что невыполнение «нанесло бы ущерб отношениям между ними и препятствовало бы развитию сотрудничества между ними».⁹

9. С целью улучшения выполнения обязательств в области человеческого измерения на встрече в Будапеште в 1994 г. государства-участники договорились задействовать *Постоянный совет ОБСЕ* для принятия возможных мер в случаях невыполнения. В этой связи государства-участники постановили, что вопросы человеческого измерения будут регулярно рассматриваться Постоянным советом. Прежде всего, во главе Организации стоит *Действующий председатель* (ДП), являющийся образцом в отстаивании принципов ОБСЕ и поощряющий выполнение обязательств во всем регионе, подавая пример у себя в стране. В случае необходимости ДП принимает меры по фактам грубого нарушения обязательств. Данная концепция поочередной ответственности и ведущей роли дала хорошие результаты в прошлом и оказалась эффективной.

С. Роль институтов

10. В начале своего существования СБСЕ не имело собственных институтов по оказанию помощи. Ответственность за соблюдение обязательств и обзор выполнения возлагалась на правительства государств-участников. Однако государства предусматривали, что существующие международные структуры и организации будут и должны играть определенную роль в выполнении обязательств. В дополнение к этому, ОБСЕ создала свои собственные уникальные органы и структуры, такие как институты в области человеческого измерения.

11. Большинство обязательств, принятых после встречи в Хельсинки, фактически реализуются независимо от ОБСЕ, в ходе целого ряда процессов, проходящих в одностороннем, двустороннем или многостороннем порядке. Многие обязательства также подтверждены другими международными механизмами, а некоторые из них подверглись дальнейшей разработке в ходе принятия еще более передовых стандартов в рамках определенных географически ограниченных объединений внутри региона ОБСЕ, таких как Совет Европы. И все же в ряде основных вопросов обязательства ОБСЕ не имеют аналогов, в этих областях ею установлены самые высокие стандарты и институты Организации играют особую роль.

12. Несмотря на различия в своих мандатах, все *институты* ОБСЕ, равно как и *Генеральный секретарь* ОБСЕ, оказывают содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств. Они предоставляют помощь в мониторинге и выявлении недостатков, а также оказывают техническую поддержку и практическую помощь там, где существует достаточно сильная политическая воля к изменениям. *Парламентская ассамблея* ОБСЕ, пользующаяся большой степенью независимости от Организации в сфере управления и ресурсов, представляет собой другой форум, который может в

⁹ Ст. 25 Итогового документа Венской встречи 1989 года. См. также формулировку по вопросу обзора на равноправной основе, данную в Декларации Будапештской встречи на высшем уровне (1994 г.). В ней государства-участники подтвердили, что «проблемы в области соблюдения обязательств СБСЕ представляют законный и общий интерес для всех государств-участников и что поэтому постановка этих проблем в характерном для СБСЕ духе сотрудничества и ориентированности на достижение результатов является позитивной практикой».

силу своего влияния призвать государства-участники к ответственности за невыполнение обязательств.¹⁰

13. *Верховному Комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ)* поручено выявлять и добиваться скорейшего разрешения ситуаций, связанных с межнациональной напряженностью, которые могут представлять угрозу миру, стабильности и дружественным отношениям между государствами-участниками ОБСЕ. Действуя конфиденциально и независимо от заинтересованных сторон, Верховный Комиссар выполняет миссии на местах и применяет превентивную дипломатию на самых ранних стадиях конфликта. Кроме сбора информации из первых рук, Верховный Комиссар способствует укреплению диалога, доверия и сотрудничества, а также предоставляет правительствам рекомендации по законодательным и практическим мерам, необходимым для поощрения гармоничных межнациональных отношений.¹¹ ВКНМ наиболее очевидно свидетельствует о той неразрывной связи, которая существует между человеческим измерением и вопросами безопасности, и о необходимости всестороннего подхода к разрешению подобных проблем.

14. *Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (ПВСМИ)* оказывает помощь государствам-участникам в создании благоприятных условий для функционирования свободных, независимых и плюралистичных средств массовой информации как одного из основных элементов плюралистической демократии. Представитель наблюдает за развитием СМИ во всех государствах-участниках, а также поддерживает и поощряет соблюдение соответствующих принципов и обязательств ОБСЕ. Государства-участники обязались в полной мере сотрудничать с Представителем, которому поручено представлять ежегодный доклад на совещании по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению, или на совещании ОБСЕ по обзору.¹²

15. Совместно с *Бюро по демократическим институтам и правам человека*, чья деятельность по оказанию помощи государствам-участникам подробно рассматривается в Главе IV настоящего доклада, эти два института представляют собой главную институциональную опору, поддерживающую усилия государств-участников по выполнению их обязательств в области человеческого измерения. На Стамбульской встрече на высшем уровне в 1999 г. главы государств и правительств заявили, что БДИПЧ, ВКНМ и ПВСМИ являются важнейшими инструментами в обеспечении соблюдения прав человека, принципов демократии и верховенства закона.

16. *Миссии ОБСЕ на местах* первоначально создававшиеся в качестве групп, устанавливающих и оценивающих факты, главной функцией которых было предоставление отчетов и раннее предупреждение, с течением времени превратились в дополнительные инструменты оказания поддержки государствам в выполнении обяза-

10 Роль Парламентской ассамблеи ОБСЕ неоднократно подчеркивалась, в частности, в рамках Плана действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства (МС.ДЕС/14/04, п. 44 (h)). См. также Декларацию Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 г., пп. 22 и 26. В частности, Раздел II Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 19 июля 1991 г.

11 В частности, Раздел II Доклада Совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 19 июля 1991 г.

12 См. п. 7 Решения Постоянного совета № 193 (Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации), 5 ноября 1997 г., Приложение к Копенгагенскому документу, шестая встреча Совета министров, МС/ДОС/1/97, Копенгаген, 18-19 декабря 1997 г.

тельств ОБСЕ и направления технической помощи тем странам, которые испытывают нехватку необходимых для выполнения ресурсов. Специальные миссии, создаваемые Действующим председателем или институтами ОБСЕ, могут также играть определенную роль в оценке степени выполнения и предоставлении консультаций по этому вопросу.

Д. Обзор выполнения

17. ОБСЕ не разработаны какие-либо специально регламентированные формальные механизмы и процедуры для обзора выполнения. По различным причинам так называемые механизмы человеческого измерения (изложенные в Итоговых документах Венского и Московского совещаний)¹³ не были приведены в действие в последние годы. Тем не менее, они существуют и при определенных обстоятельствах могут быть использованы для достижения более эффективного выполнения обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. Следует заметить, что эти инструменты всегда рассматривались как вспомогательные по отношению к концепции обзора на равноправной основе.¹⁴ В ходе последних *дополнительных совещаний по человеческому измерению* некоторые участники призывали ОБСЕ применить механизм, изложенный в Документе Московского совещания, в отношении ряда государств-участников, которые не выполняют свои обязательства. Кроме того, предлагалось провести исследование эффективности данных механизмов с целью определения шагов, которые государства-участники могут предпринять для повышения их эффективности.

18. Государства согласились, что периодические обзоры выполнения обязательств имеют чрезвычайно важное значение в области человеческого измерения.¹⁵ Ежегодное *Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению*, и три дополнительных совещания по человеческому измерению, а также семинар по человеческому измерению представляют собой наиболее исчерпывающую и очевидную стандартную форму обзора достижений и выявления недостатков в выполнении обязательств в области человеческого измерения правительствами и представителями гражданского общества.¹⁶ Создававшееся в качестве дополнительного инструмента наряду с регулярными обзорами на равноправной основе и ориентированными на разрешение кризисных ситуаций специальными миссиями и операциями на местах, а также механизмами Венского и Московского совещаний, *Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению*, превратилось в единственный в своем роде важнейший форум по вопросам человеческого измерения в регионе и главное ежегодное мероприятие ОБСЕ в области человеческого измерения.¹⁷

13 См. обзор, а также полные тексты, учреждающие механизмы, на www.osce.org/odihr/13483.html.

14 В п. 15 Итогового документа Московского совещания 1991 года государства-участники согласились, что ничто в венских или московских механизмах не затрагивает права государств-участников поднимать в рамках процесса ОБСЕ любые вопросы, относящиеся к выполнению любых обязательств ОБСЕ.

15 См. пп. 9-16 Хельсинкского документа 1992 года (Вызовы времени перемен, Декларация встречи на высшем уровне ОБСЕ, 9-10 июля 1992 г.), а также п. 14 Декларации Будапештской встречи на высшем уровне (1994 г.).

16 Перечень совещаний по человеческому измерению составляет приложение к настоящему докладу.

17 С принятием в 2002 г. новых условий проведения *Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению*, его продолжительность сократилась до 2 недель, тогда как три дополнительных совещания по человеческому измерению проводятся в течение всего года, каждое протяженностью, обычно, в полтора дня. В этом году *Совещание по рассмотрению выполнения* вновь собрало рекордное количество участников – представителей правительств, миссий ОБСЕ на местах и институтов ОБСЕ, международных организаций и гражданского общества. См. п. 176 настоящего доклада.

19. В последние годы в областях, представляющих особый интерес для ОБСЕ, учреждены специальные органы или процедуры. *Планы действий* ОБСЕ, принимавшиеся государствами-участниками начиная с 2000 г., включают подобные элементы. В *Плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми* (2003 г.)¹⁸ учрежден механизм координации усилий в рамках всей Организации, с тем чтобы помощь в этой сфере была как можно более эффективной. Согласно *Плану действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ* (2003 г.)¹⁹ Контактному пункту БДИПЧ поручено уделять особое внимание его реализации. В *Плане действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства*²⁰ предусматривается отдельный график предоставления отчетов, а также подробно изложены условия выполнения. В каждом из этих планов действий содержатся задания, поручаемые БДИПЧ, которое наделяется функциями по обзору выполнения. Указанные планы действий служат для сосредоточения внимания и ресурсов на определенных проблемах, вызывающих всеобщее беспокойство, однако, весь потенциал механизмов, созданных для обеспечения дальнейших действий и выполнения обязательств, не используется до конца. В целях повышения их эффективности следует рассмотреть возможность более систематического проведения периодических обзоров планов действий и предпринятых шагов.

20. Механизмы и процедуры обзора разработаны также и в других сферах деятельности ОБСЕ. За пределами человеческого измерения один такой пример связан с обзором *Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности* (1994 г.)²¹ Вопреки своему названию этот документ также содержит ряд важных обязательств в области человеческого измерения, имеющих отношение к вооруженным силам. Обзор выполнения Кодекса осуществляется при помощи системы официального опроса, причем ответы, представленные государствами, совместно обсуждаются участниками. Учитывая деликатность данной темы, понятно, что государства-участники не могли согласиться на обзор выполнения в более строгой форме; поэтому необходимо поощрять ведущиеся в настоящее время консультации по этому вопросу.

21. Несмотря на наличие различных механизмов и процедур в рамках ОБСЕ, ответственность за выполнение обязательств, равно как и за обзор и поощрение их выполнения во всем регионе, полностью несут государства-участники. При отсутствии непоколебимой политической воли со стороны правительств, даже самые независимые, обладающие широкими возможностями и самостоятельным мнением международные органы не смогут обеспечить эффективное выполнение. Таким образом, эффективность выполнения является показателем политической устойчивости ОБСЕ в целом и зависит от политической воли ее участников, направленной на то, чтобы прилагать усилия к выполнению ее коллективных обязательств.

22. В последние годы наблюдается тенденция к тому, что решения, принимаемые на ежегодных встречах Совета министров, отражают менее грандиозные замыслы, нежели основные документы, принимавшиеся до 1999 г. Дискуссии о «несбалансированности» выделяемых ресурсов и политического внимания в отношении человеческого

18 PC/DEC № 557, принятое во исполнение Решения № 6 (2001 г.) встречи Совета министров в Бухаресте и Декларация встречи Совета министров в Порту (2002 г.). См. Решение № 2/03 встречи Совета министров в Маастрихте.

19 Решение № 3/03 (приложение) встречи Совета министров в Маастрихте.

20 Решение № 14/04, Документ встречи Совета министров в Софии (2004 г.).

21 См., в частности, Решение IV (п. 38) Будапештского документа 1994 года.

измерения по сравнению с сотрудничеством в военно-политической и экономической сфере, а также вопросами охраны окружающей среды несут в себе риск обособления трех так называемых измерений ОБСЕ. Это в свою очередь влечет за собой опасность выхолащивания разработанной в течение 1990-х годов всеобъемлющей концепции безопасности, в центре которой находится человеческое измерение.

23. Государства неоднократно однозначно подтверждали свою обязанность выполнять все свои обязательства в рамках ОБСЕ добросовестно и в духе сотрудничества друг с другом и структурами и институтами ОБСЕ. Оказиональное или даже систематическое невыполнение буквы или духа обязательства не изменяет его нормативного характера. Государства-участники ОБСЕ всегда отдавали себе отчет в том, что выполнение обязательств ОБСЕ никогда не будет завершено в такой степени, чтобы эти обязательства потеряли свою актуальность.

24. Непокоримым должно оставаться убеждение государств-участников, а также органов и структур ОБСЕ в том, что выполнение возможно и необходимо для всех и что ОБСЕ как организация может внести ценный вклад в приближение наивысшей цели – «утверждения во всех государствах-участниках общих ценностей свободного и демократического общества».²² Данная формулировка представляет собой прочную основу работы, проводимой БДИПЧ. Она также означает, что все государства-участники в целом и каждое в отдельности не должны закрывать глаза на серьезные и повторяющиеся случаи невыполнения обязательств.

Е. Десять лет спустя: возвращаясь к повестке дня Лиссабонской встречи

25. Государства-участники не перестают осознавать практические вызовы, стоящие перед ними, а также систематически выявляют недостатки. Десять лет тому назад, когда на первом саммите глав государств, который состоялся в рамках переименованной ОБСЕ, в Лиссабоне собрались представители государств-участников и приняли Декларацию о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века, были выявлены несколько острых проблем, не потерявших своей насущности и сегодня. И хотя в некоторых областях достигнуты значительные успехи и необходимо отдать должное усилиям, которые были предприняты в этой связи, вызывает сожаление тот факт, что через 10 лет после Лиссабонской встречи не только эти проблемы остались неразрешенными, но возник и ряд новых вызывающих озабоченность вопросов, которые необходимо решить в срочном порядке в целях сохранения верности ОБСЕ ее принципам.

В Лиссабоне государства-участники заявили, что «Среди острых проблем человеческого измерения угрозой для стабильности в регионе ОБСЕ остаются непрекращающиеся нарушения прав человека, в частности в форме вынужденной миграции, а также незавершенность демократических преобразований, угрозы в адрес независимых средств массовой информации, махинации на выборах, проявления агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии и антисемитизма».

26. Подробное и всестороннее рассмотрение случаев невыполнения обязательств ОБСЕ по всему объему человеческого измерения выходит за рамки настоящего доклада. Подобная попытка являла бы собой в большой степени дублирование уже прово-

22 Декларация Лиссабонской встречи на высшем уровне (DOC.S/1/96, 3 декабря 1996 г.), п. 9.

димой работы. Например, торговля людьми, положение рома и синти и достижения в сфере поощрения гендерного равенства – все эти темы требуют специальных усилий и внимания, о чем свидетельствуют конкретные планы действий, принятые министрами в течение последних трех лет. Тем не менее выполнение соответствующих обязательств и планов действий никак нельзя назвать удовлетворительным. Однако этим вопросам посвящены отдельные процедуры, которые не следует дублировать в настоящем докладе, который имеет целью лишь определение ряда важнейших областей, где требуются наши общие усилия, свой вклад в которые может сделать БДИПЧ.²³ Все изложенные ниже в порядке повестки дня встречи в Лиссабоне вопросы имеют одинаково важное значение, а исключение какого-либо из них не означает, что БДИПЧ рассматривает выполнение обязательств в соответствующей области как завершенное.

27. В нижеследующем обзоре использованы параметры, применявшиеся десять лет назад самими государствами-участниками для описания острых проблем, связанных с выполнением, – недостатков в сфере демократизации и избирательного процесса, свободы средств массовой информации, нетерпимости и дискриминации, а также вопросов, касающихся судеб миллионов насильственно перемещенных людей, – в качестве ориентиров в отношении тех вызовов и недочетов, которые по сей день не потеряли своей остроты. Важное место отведено проблемам, связанным с выполнением обязательств в области выборов, в ответ на особый интерес, который выразили в этой связи государства-участники в последнее время. Кроме того, представляется необходимым отметить, что в последние годы возник целый ряд вызывающих беспокойство вопросов, относящихся к тому, что составляет основу человеческого измерения, например: защита прав человека в условиях борьбы с терроризмом и необходимость защиты и обеспечения условий для работы правозащитников и национальных институтов по правам человека, а также эффективная гарантия свободы собраний и объединений. Только за последние два года данные темы, в дополнение к вопросам, перечисленным на Лиссабонской встрече, были избраны государствами-участниками в качестве предмета подробного рассмотрения в ходе совещаний по человеческому измерению.²⁴

► Демократические выборы

28. В 1990 г. в Париже, когда было объявлено о начале новой эры демократии, мира и единства, все государства-участники взяли на себя обязательство «строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах»²⁵ и подтвердили неразделимую связь между правами человека, верховенством закона и демократией. На самом деле, примечательно, что зарождающееся право на демократическое правление появилось на международной арене рядом с давно существовавшими обязательствами по правам человека и основным свободам.²⁶

23 Разделы этой главы подготовлены в консультации с Верховным Комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

24 Перечень дополнительных совещаний и семинаров по человеческому измерению включен в приложение к настоящему докладу.

25 Парижская хартия для новой Европы (1990 г.).

26 В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (п. 135) правительства вновь подтвердили, что «демократия — это универсальная ценность, основанная на свободном волеизъявлении народа, который определяет свои политические, экономические, социальные и культурные системы, и на его активном участии в решении вопросов, касающихся всех аспектов его жизни».

29. Одной из наиболее характерных черт истинной демократии является проведение периодических, прозрачных и демократических выборов. В то время как реальные успехи достигнуты в отношении проведения избирательного процесса в Юго-Восточной и Центральной Европе, а также в прибалтийских государствах, заслуживает сожаления тот факт, что данное обязательство, занимающее центральное место в контексте ОБСЕ, до сих пор не осуществлено в полной мере всеми государствами-участниками. Именно это представляет собой подлинный избирательный кризис в регионе ОБСЕ сегодня. В этой связи отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами представляют государствам-участникам всестороннюю оценку и четкие рекомендации, с тем чтобы помочь им в выполнении обязательств по выборам. Хотя многие проблемы связаны с конкретной страной или контекстом, сложности, общие для отдельных частей региона, можно объединить в следующие блоки.

30. *Право быть избранным*

В Копенгагенском документе предусмотрена защита права быть избранным, которое является составной частью всеобщего и равного избирательного права. Согласно пункту 7.5 государства-участники обязаны уважать «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». К сожалению, данное обязательство соблюдается не полностью или нарушается рядом государств, где правовые рамки исключают непартийных кандидатов или запрещают отдельным гражданам выдвигать свою кандидатуру на основании религиозной принадлежности, профессии, экономического или социального положения. Подобным же образом создаются требования, обуславливающие пассивное избирательное право или распределение мандатов, которые имеют непропорциональное и дискриминационное влияние на некоторых кандидатов или политических партии. В некоторых странах существует практика, согласно которой при запрещении открытой дискриминации кандидатов и политических партий существуют правовые нормы, имеющие следствием дискриминацию де факто, направленную против кандидатов и политических партий, принадлежащих к определенным общественным группировкам.

Право быть избранным на конкретных выборах обычно предоставляется, если политическая партия, коалиция, блок или независимый кандидат отвечают одному из следующих требований:

(1) внесение денежного залога, возвращаемого при получении определенного процента голосов; (2) сбор минимального количества подписей внесенных в списки избирателей; (3) получение мандата или минимального процента голосов в ходе предыдущих выборов. Независимо от существующих процедур, регистрация не должна быть поставлена в зависимость от не относящихся к делу или чрезмерно обременительных требований, не связанных с вопросом о том, пользуется ли политическая партия или

Одной из основных проблем, существующих в ряде стран, является использование административных норм для недопущения отдельных кандидатов к баллотированию или отмены регистрации кандидатов в ходе избирательной кампании (или угрозы такой отмены). В отдельных странах процедура проверки подписей широко используется для ограничения участия кандидатов; в некоторых случаях методика проверки подписей применяется для дисквалификации кандидатов на основании процента «недействительных» подписей, а не для поиска необходимого количества действительных подписей. Процесс проверки подписей редко открыт для контроля со стороны представителей претендентов или других наблюдателей.

независимый кандидат достаточной поддержкой, чтобы баллотироваться. Сумма залога должна быть достаточно высокой, чтобы не потакать несерьезным политическим партиям и кандидатам, но не должна быть настолько высокой, чтобы помешать им в осуществлении права быть избранными. Кроме того, денежные залоги должны возвращаться по получении определенного процента голосов. Этот процент, необходимый для возмещения взноса, должен быть реалистичным.

31. Составление списков избирателей

В пункте 6 Копенгагенского документа государства-участники заявляют, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». Из права индивида избирать вытекает обязанность государства-участника гарантировать эффективное осуществление этого права, в том числе посредством составления списков избирателей. В регионе ОБСЕ представляет собой проблему постоянно наблюдаемый отказ – случайный или преднамеренный – в праве голоса, вызванный несовершенными нормами по регистрации избирателей и тщательности составления списков избирателей. В то время как право голоса может быть ограничено искусственным и незаконным образом, если избиратель не внесен в списки или если неточность в их составлении создает возможность для фальсификаций, избиратели также обязаны играть активную роль в процессе составления списков и соблюдать официальные процедуры регистрации, как пассивные, так и активные.

Списки избирателей должны обновляться с учетом последних данных, а также быть точными, полными и открытыми для доступа с целью проверки правомочными избирателями или кандидатами на выборах, имеющими законное основание для такого доступа. Должна существовать процедура для обеспечения надлежащей регистрации избирателя, который был или мог быть незаконно исключен из списка, чьи данные были занесены неверно или который достиг установленного законом возраста после того, как список был составлен. Точно так же должны существовать процедуры для внесения обоснованных возражений по поводу наличия в списке и требований об исключении из списков лиц, которых нет в живых, которые не достигли установленного законом возраста или по иной причине не имеют права голоса.

Существует много различных методик регистрации избирателей, представляется, однако, что наиболее эффективный метод заключается в ведении постоянных списков, которые обновляются периодически, как минимум один раз в год. Избиратели должны быть полностью осведомлены о своем праве проверять правильность своих данных, внесенных в список. В случае если власти отказываются внести соответствующие исправления, гражданин должен иметь возможность требовать дальнейшего рассмотрения своего ходатайства, в том числе в суде. Независимо от того, какая система используется для создания и ведения списков избирателей, она должна быть прозрачной и открытой для проверки правильности регистрации избирателями, претендентами и наблюдателями на выборах. Кампании по повышению осведомленности общества и просвещению избирателей могут оказать поддержку гражданам в активном осуществлении их права быть зарегистрированными в качестве избирателя и участвовать в процессе проверки правильности составления списков.

32. *Равный доступ к средствам массовой информации*

Право беспрепятственного и свободного от дискриминации доступа к средствам массовой информации закреплено в пункте 7.8 Копенгагенского документа, в соответствии с которым государства-участники «обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

Это означает, что политическим партиям и кандидатам должен предоставляться беспрепятственный и свободный от дискриминации доступ ко всем средствам массовой информации и гарантироваться равное освещение в СМИ, принадлежащих или подконтрольных государству. Это касается всех средств массовой информации, включая радио, телевидение, газеты, журналы, а также новые средства коммуникации, такие как Интернет.

Участвующие в выборах кандидаты и партии сталкивались с трудностями при получении доступа к средствам массовой информации, заключавшимися в необходимости преодолевать незаконные финансовые и бюрократические барьеры. В некоторых государствах определенные политические группировки вообще не освещаются государственными СМИ. Так, проводимые ими в рамках избирательной кампании мероприятия отражаются редко или в искаженном виде с целью создания негативного образа.

Бесплатное время, предоставляемое государственными СМИ в период избирательной кампании, должно распределяться по установленной схеме, обеспечивающей объективное применение. Примеры такого применения включают нормы, предписывающие, что: (1) процент эфирного времени отводится политическим партиям и кандидатам в соответствии с количеством мест, которые они занимают в парламенте, или результатами последних выборов или (2) время в эфире отводится политическим партиям и кандидатам, включая партии, не представленные в парламенте, на равной основе, независимо от их парламентского веса. Желательно также, чтобы количество эфирного времени, распределяемого на равной основе, было достаточным для того, чтобы предоставить политическим партиям и кандидатам возможность эффективно соперничать на выборах, а избирателям – получить достаточно точную информацию, на основании которой они смогут сделать осознанный политический выбор. Следует отметить в качестве положительной тенденции в государствах-участниках ОБСЕ проведение открытых телевизионных дебатов между всеми кандидатами.

В случае если разрешена платная политическая реклама, должны существовать гарантии открытого доступа и равного обращения в том, что касается возможностей соперничающих на выборах сторон финансировать частную политическую рекламу. Платная политическая реклама может быть важным средством передачи политическими партиями и кандидатами своего обращения электорату, но при этом необходимы меры по обеспечению доступа на недискриминационной основе и должны устанавливаться лимиты на количество эфирного времени, которое может быть куплено любой из партий, для обеспечения более равных условий соревнования. Кроме того, платная политическая реклама должна быть четко обозначена как таковая, с тем чтобы избиратели понимали, что данная реклама – не программа новостей, а передача, транслируемая за деньги.

33. *Объективное освещение средствами массовой информации*

Из обязательства, содержащегося в пункте 7.8 Копенгагенского документа, также следует, что политические партии и кандидаты должны освещаться средствами массовой информации объективным образом. На государственных СМИ, как печатных, так и электронных, лежит особая ответственность за предоставление сбалансированной и непредвзятой информации. Необходимо наличие равного и беспрепятственного доступа к государственным средствам массовой информации, а также сбалансированного освещения кандидатов и политических партий. Доступ и освещение должны оцениваться не только количественными показателями, но и по качеству отражения кандидатов, политических партий, органов, ответственных за проведение выборов, и других относящихся к выборам тем в программах и сводках новостей.

Необходимо существование ускоренных процедур представления жалоб и наличие специальных средств защиты для исправления последствий необъективного или недостаточного освещения в СМИ. Кроме того, правовые рамки, регулирующие средства массовой информации и ведение кампании в ходе избирательного процесса, должны соответствовать принципам, изложенным в международном законодательстве в области свободы выражения мнений. Нормы, регулирующие средства массовой информации в условиях избирательной кампании, должны быть четкими и не оставлять простора для манипуляций или неправильного толкования.

Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами часто отмечают необъективность СМИ в ходе избирательных кампаний. Предвзятость государственных и подконтрольных государству средств массовой информации обычно выражается в оказании предпочтения находящимся у власти правительствам; пристрастность частных СМИ, как правило, оказывается на руку определенной политической партии, с которой может быть связан владелец или редактор. С другой стороны, журналисты, работающие для независимой прессы, часто запугиваются и применяют самоцензуру в период избирательных кампаний. Кроме того, иногда накладываются ограничения на регистрацию и распространение газет во время выборов, а в некоторых местах были конфискованы целые газетные тиражи. Против журналистов, отдельных изданий, а также кандидатов применяются обвинения в распространении клеветнической или порочащей репутацию информации, чтобы принудить их к молчанию в ходе избирательной кампании или, в случае кандидатов, чтобы добиться снятия их кандидатуры, что возможно, в частности, в странах, где клевета является уголовно наказуемым преступлением.

Подобное регулирование должно быть направлено прежде всего на защиту права избирателей и кандидатов на свободу выражения мнений и доступ к информации и может вводиться только с этой целью. Регулирующий орган по надзору за СМИ в условиях избирательной кампании должен восприниматься как независимый, заслуживающий доверия и законный большинством политических сил, участвующих в выборах. Таким органом может выступать: саморегулирующий орган, такой как общественные советы по делам прессы, существующие во многих государствах-участниках; постоянно действующий регулирующий орган по делам СМИ, который работает независимо или совместно с органами, ответственными за проведение выборов; специально созданный на период выборов орган, который регулирует и контролирует СМИ исключительно во время избирательной кампании; главный орган, занимающийся проведением выборов, такой как центральная избирательная комиссия. Надзорный орган должен обладать опытом, знаниями и полномочиями, необходимыми для мониторинга соблюдения установленных норм, расследования предполагаемых нарушений и принятия эффективных мер, в случае если нарушения имели место.

34. *Атмосфера кампании*

Важное значение для создания атмосферы доверия общественности к выборам имеют подлинная конкуренция и содержательная дискуссия между различными политическими идеями. Это признается пунктом 7.7. Копенгагенского документа, согласно которому государства-участники «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». Данное обязательство предусматривает, что государства-участники должны создавать условия для того, чтобы политические партии и кандидаты могли свободно представлять свои программы. Кроме того, оно подразумевает, что государства обязаны предоставлять избирателям информацию или объяснения относительно избирательной системы и процесса голосования, так как в противном случае эффективное осуществление избирательных прав порой становится невозможным.

Миссиями БДИПЧ по наблюдению за выборами отмечалось, что государственные органы злоупотребляют своим правом отказывать в выдаче разрешения на проведение мероприятий в рамках избирательной кампании, накладывают ограничения на печатание и распространение агитационных материалов, задерживают и облагают штрафами агитаторов за мелкие административные нарушения (такие как засорение территории или употребление нецензурных выражений). Административно-правовые нормы используются для того, чтобы как можно более затруднить доступ некоторых участников выборов к общественным зданиям в целях проведения мероприятий.

На протяжении всей предвыборной кампании и процесса голосования государство обязано не только не допускать запугивания избирателей и кандидатов третьей стороной, но и действовать беспристрастно. Запугивание может иметь скрытое влияние как на кандидатов, так и на избирателей, в особенности если оно исходит от государства или его представителей. Государства должны предпринимать конструктивные действия через уголовное или административное судопроизводство, с тем чтобы защитить целостность избирательного процесса, и призывать официальных или частных лиц к ответственности за нарушение прав избирателей.

35. *Лишение избирательных прав*

В Копенгагенском документе содержится обязательство гарантировать «взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право» (пункт 7.3) и призыв к созданию условий, которые «обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей» (пункт 5.1). По наблюдениям БДИПЧ, данное всеобщее и равное избирательное право нарушается законодательством ряда государств. В уголовных, административных и избирательных кодексах содержатся жесткие положения, предусматривающие лишение – и в некоторых случаях постоянное – избирательных прав за незначительные нарушения закона. Более того, согласно некоторым законам, права голоса лишаются лица, обвиняемые в совершении преступления и ожидающие суда, но еще не осужденные. В дополнение к этому нередко в правовых системах предусматривается лишение избирательных прав на основании осуждения в уголовном порядке независимо от характера совершенного преступления.

Данные нарушения прав противоречат пункту 5.19 Копенгагенского документа, предусматривающему, что каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону, а также нормам, относящимся к всеобщему избирательному праву. Кроме того, когда речь идет о возможном лишении избирательных прав, прежде всего должен приниматься во внимание принцип соразмерности.²⁷ Отказ в праве голоса должен применяться лишь к тем лицам, которые осуждены за совершение настолько тяжкого преступления, что лишение политических прав действительно является соразмерным совершенному преступлению. Лишение должно быть ограничено установленным сроком, также соразмерным, по истечении которого должно происходить автоматическое восстановление в политических правах.

В ряде государств отсутствуют, неправильно применяются или являются недостаточно прозрачными процедуры, создающие возможность для лиц, которые по уважительной причине не могут прийти на участок для голосования, реализовать свои избирательные права. Необходимо введение альтернативных процедур голосования, с тем чтобы больные, пожилые и другие лица, которые не могут явиться на избирательный участок, имели возможность отдать свой голос. Это может быть заочное или досрочное голосование, голосование по почте, за границей и с использованием переносных ящиков. Однако любая альтернативная процедура голосования должна быть тщательно регламентирована, так чтобы не нарушалось равновесие между защитой избирательных прав и необходимостью соблюдения целостности избирательного процесса. Как и общепринятая форма голосования, альтернативное голосование должно быть открыто для ненавязчивого наблюдения с сохранением тайны голосования.

Дискриминация, невежество, бедность и пренебрежение – все это способствует лишению лиц с ограниченными возможностями политических и избирательных прав. Обязательство, закрепленное в пункте 7.3 Копенгагенского документа, должно также выполняться по отношению к ним. Государства-участники обязаны предоставить доступ избирателям с ограниченными возможностями к процессу голосования путем принятия надлежащих мер. Передовая практика решения этой проблемы включает, в числе других, создание условий для того, чтобы такие избиратели могли войти в помещение избирательного участка и опустить бюллетень в урну не унижающим их достоинства образом, исключаяющим незаконное влияние на избирателя и обеспечивающим соблюдение тайны голосования, а также применение специальных методов голосования. Кроме того, органы, отвечающие за гражданское воспитание и повышение уровня осведомленности избирателей, должны принимать во внимание эти особые требования при разработке и проведении своих программ.

36. Тайна голосования

Всеобщее и равное избирательное право, в соответствии и пунктом 7.4 Копенгагенского документа, подразумевает, что государства-участники ОБСЕ «обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования». В некоторых государствах-участниках нередко практикуется голосование всей семьей, группами и через представителя. Такая практика ставит под угрозу принцип тайности голосования и создает возможность для одного лица неоднократно изъявлять свою волю через других.

²⁷ Копенгагенский документ, пункт 24: «Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона.»

Государства-участники должны обеспечивать условия для каждого отдельного избирателя независимо отдать свой голос путем тайного голосования. В случае если избирателю требуется помощь во время голосования, должны существовать правила, регламентирующие процедуру оказания такой помощи. Лучшие примеры подобного опыта включают предоставление избирателю возможности выбрать другого избирателя для оказания ему содействия в процессе подачи голоса. Кроме того, кампании по информированию общественности могут повысить среди избирателей понимание принципа тайности голосования и того, что определенные практики, применяемые на выборах, нарушают этот принцип. Голосование по почте и введение технологий голосования за пределами избирательного участка также могут ставить под угрозу соблюдение тайны голосования, поэтому меры по повышению активности избирателей должны быть тщательно проанализированы с точки зрения основных демократических принципов.

37. Открытость для международных и внутренних наблюдателей за выборами

Прозрачность избирательного процесса имеет фундаментальное значение для демократических выборов. Она обеспечивает чрезвычайно важную основу для создания атмосферы общественного доверия, в том числе в среде соперничающих на выборах сторон. Внутренние организации по наблюдению, как связанные с политическими партиями, так и непартийные, а также специально приглашенные страной, проводящей выборы, международные наблюдатели должны иметь беспрепятственный доступ ко всем связанным с выборами процедурам и к органам, ответственным за организацию выборов, на всех уровнях. Для этой цели они должны заблаговременно получить соответствующий мандат в сроки, достаточные для того, чтобы эффективно организовать свою деятельность (это особенно касается непартийных наблюдателей).

Подчас внутренние наблюдатели сталкиваются с игнорированием, ограничением, нарушением своих прав или созданием препятствий на пути их осуществления, с тем, чтобы не допустить документирования возможных действий по фальсификации выборов. Такая практика противоречит обязательствам ОБСЕ и наносит ущерб общественному доверию к выборам. Возможность наблюдать за выборами должна также предоставляться представителям СМИ, политических партий и доверенным лицам кандидатов, равно как и международным и внутренним наблюдателям.

Выборы – это процесс, включающий различные виды деятельности до, после и в день голосования. Эффективное наблюдение за выборами не может быть ограничено лишь наблюдением за процессами, имеющими место в день голосования. Государства должны обеспечить наблюдателям возможность знакомиться с документами, отслеживать выпуск и распределение избирательных материалов, присутствовать на встречах, наблюдать за предвыборной деятельностью на всех уровнях, получать копии решений, протоколов, ведомостей, протоколов заседаний и других документов, связанных с выборами, на всех уровнях и в течение всего избирательного процесса, включая рассмотрение возможных жалоб и апелляций.

Для выполнения данного обязательства крайне важно, чтобы государства-участники по взаимному согласию приглашали БДИПЧ для наблюдения за процессом выборов. Хотя практика наблюдения за выборами расширилась и развилась в такой степени, которую мало кто мог предвидеть пятнадцать лет назад, заслуживает сожаления тот факт, что некоторые государства-участники ОБСЕ до сих пор не применяют на практике это обязательство, не приглашают наблюдателей на свои выборы и не обеспечи-

вают им возможность эффективно оценивать избирательный процесс. БДИПЧ подняло этот вопрос в своей вербальной ноте, направленной государствам-участникам в 2005 г.,²⁸ и с тех пор собирает соответствующие ответы. В тех странах, где по мнению БДИПЧ законодательство не благоприятствует проведению наблюдения за выборами, Бюро инициирует обсуждение этого вопроса с соответствующими органами власти, политическими партиями и гражданским обществом.

Группы внутренних наблюдателей сталкивались с запугиванием (напр., налоговые проверки или прямые угрозы), насилием, задержаниями и отменой регистрации или отказом в регистрации. Положения, регулирующие наблюдение, зачастую делают невозможным наблюдение за определенными стадиями процесса, включая заседания избирательных органов и сведение результатов голосования. Затребованная документация предоставляется не всегда, в частности, когда речь идет о жалобах и апелляциях.

38. *Участие женщин*

Согласно пункту 7.3 Копенгагенского документа, государства-участники обязуются гарантировать «взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право». Это подразумевает позитивное действие со стороны государства, направленное на поощрение участия женщин, которые зачастую сталкиваются с трудностями при попытке осуществления своего права на беспрепятственное и эффективное политическое участие и представительство. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ избирательные права женщин не соблюдаются по причине существующих де факто барьеров для выдвижения кандидатур, а также нарушения тайны голосования и незаконного влияния, связанного с практикой голосования всей семьей, группами и через представителя. В целях борьбы с дискриминацией в области представительства государства-участники должны стремиться к созданию избирательных систем, поощряющих полное равенство мужчин и женщин, так чтобы и те и другие могли полностью реализовать свои гарантированные права на участие через выборы и общественную деятельность в управлении своей страной.²⁹

Если система регистрации избирателей предусматривает присутствие граждан с целью внесения в списки и/или проверки правильности данных в записи или списках, время и место регистрации должны устанавливаться таким образом, чтобы создать максимальные возможности для участия женщин. Кроме того, должны быть устранены факторы, препятствующие участию женщин в качестве кандидатов, избирателей, членов избирательных комиссий и наблюдателей за выборами. В дополнение к этому, должны предприниматься активные действия, чтобы исключить любые формы непрямого голосования.

39. *Вовлечение национальных меньшинств*

Из обязательства гарантировать всем взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право следует, что меньшинства должны иметь возможность реализовывать такие же права. Однако в отношении представителей этнических, языковых и

28 См. Приложение 2 к настоящему докладу.

29 В дополнение к Копенгагенскому документу, в пунктах 40-40.13 Документа Московского совещания (1991 г.) государствами-участниками категорически подтверждается необходимость поощрения участия женщин в управлении. Далее, пункт 23 Стамбульского документа 1999 года гласит: «Полное и равное осуществление женщинами своих прав человека имеет важнейшее значение для укрепления мира, процветания и демократии в регионе ОБСЕ. Мы обязуемся сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики как на уровне наших государств, так и в рамках Организации». По соответствующим задачам БДИПЧ в отношении участия женщин в политической и общественной жизни, см. План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства, п. 44 (d).

религиозных меньшинств часто применяется дискриминация. В некоторых государствах-участниках им запрещено выдвигать свои кандидатуры, осуществлять свое право голоса и участвовать в организации выборов. В отдельных случаях политические партии, представляющие этнические меньшинства, проживающие только в одной части территории страны, не могут участвовать в борьбе за выборные должности в других регионах государства. В других случаях, группы населения, принадлежащие к меньшинствам, оказываются лишены гражданских прав, а тем самым и права голоса, что создает дефицит демократии. В такой ситуации должен присутствовать справедливый, открытый и доступный процесс натурализации, а на уровне местного самоуправления можно было бы рассмотреть вопрос предоставления права голоса и постоянно проживающим там не-гражданам.

Необходимы позитивные меры по поощрению участия и подлинного представительства меньшинств и соизмеримая политическая воля, направленная на поддержание таких мер. В дополнение к возможной поддержке представительства кандидатов от меньшинств через соответствующие партийные списки признанных партий в пропорциональных системах, этого также можно достичь путем принятия иных активных мер, таких как развитие избирательных систем, которые расширяют возможности меньшинств получить выборную должность, например, благодаря использованию принципа распределения мандатов, благоприятствующего более мелким партиям. Кроме того, участие можно поощрять посредством ведения работы с избирателями и предоставления всех письменных материалов, касающихся выставления кандидатур, регистрации избирателей, месторасположения избирательных участков, бюллетеней и/или других документов, относящихся к выборам, как на государственном языке (языках), так и на языке (языках) меньшинств.

Если адекватное представительство национальных меньшинств не может быть обеспечено при помощи элементов избирательной системы или другим подобным образом, оно может быть увеличено посредством специальных мер, таких как резервирование минимального числа мандатов для представителей национального меньшинства.³⁰ Считается, что позитивные меры не нарушают принципа равного избирательного права, если они принимаются для достижения законной цели или для расширения участия меньшинств в политической жизни. Однако они не должны противоречить усилиям по обеспечению равного представительства.

40. Честные подсчет голосов и сведение результатов

Пункт 7.4. Копенгагенского документа предусматривает обязанность государств-участников не только обеспечивать, «чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования», но и «чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы». Опыт наблюдения за выборами БДИПЧ показывает, что в некоторых государствах-участниках во время подсчета голосов и сведения результатов выборов имеют место фальсификации. В некоторых случаях обнародование результатов необоснованно затягивается, что способствует возникновению недоверия к результатам со стороны электората.

30 См. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, CDL-EL (2002) 5, 9 октября 2002 г.

Центральный орган по проведению выборов должен в кратчайшие сроки после завершения голосования объявить предварительные результаты. Это должно включать также открытую публикацию протоколов (в том числе в Интернете) и их предоставление доверенным лицам партий и наблюдателям на избирательных участках и на среднем уровне. Необходимо также, чтобы подробные официальные результаты были своевременно опубликованы и их можно было опротестовать. Желательно также, после рассмотрения апелляций, обнародование окончательных результатов с учетом необходимых поправок.

Официальные результаты должны быть в любом случае опубликованы в виде подробных таблиц, позволяющих заинтересованным сторонам досконально изучать результаты выборов от отдельных избирательных участков, через средний уровень до уровня центрального органа по выборам. Таблицы должны также включать количество избирателей по каждому избирательному участку, проголосовавших при помощи альтернативных методов голосования (например, переносных ящиков для голосования), с целью повышения прозрачности и облегчения выявления возможных фальсификаций.

Политическая воля, проявленная соответствующими государственными органами в ходе выборов, без сомнения, имеет влияние на процедуру подсчета голосов и сведения результатов. Однако применение мошеннической практики может быть сокращено при принятии определенных мер. Процесс подсчета голосов должен начинаться немедленно после окончания голосования и проходить в соответствии с установленной последовательностью процедур. Каждый бюллетень должен подсчитываться индивидуально, и процесс подсчета должен быть открыт для наблюдателей. Протоколы результатов голосования должны составляться и подписываться немедленно после окончания подсчета голосов в том же помещении теми, кто осуществлял подсчет. Предварительные и окончательные результаты выборов должны быть обнародованы и включать подробную разбивку вплоть до уровня отдельных избирательных участков. Наиболее передовая практика, применяемая государствами-участниками, включает своевременную публикацию таких результатов на веб-сайте избирательного органа.

41. Объективность и эффективность органов по проведению выборов

Существуют различные методики формирования состава избирательных комиссий. В соответствии с обязательством по обеспечению прозрачности и подотчетности избирательного процесса, избирательная комиссия должна исполнять свои обязанности эффективно, проявляя политическую беспристрастность. Это может быть достигнуто, если члены комиссий назначаются политическими партиями или являются их членами. Критерии отбора и процесс назначения должны быть особенно тщательно разработаны для получения широкой поддержки соперничающих на выборах сторон и общественности. Такие назначения должны происходить в атмосфере прозрачности, и назначаемые лица должны быть защищены от исключения или отзыва из комиссии, которые могут

Без необходимого доверия к избирательным комиссиям невозможно создать доверие к организации выборов. В дополнение к достаточному финансированию, для эффективного функционирования органов, ответственных за проведение выборов, нужна поддержка в пределах всего государства. Их независимость может быть укреплена путем придания им статуса постоянных и выделения бюджетных ассигнований на регулярной основе.

осуществляться только в соответствии с законом. Государства должны обеспечить прохождение назначенными в избирательные комиссии лицами соответствующего обучения. Кроме того, на всех этапах избирательная комиссия проводит заседания и принимает решения с соблюдением принципов прозрачности, профессионализма, справедливости и эффективности, осознавая право общественности на подлинные демократические выборы и заинтересованность общества в их проведении.

42. Эффективная процедура рассмотрения жалоб и апелляций независимым судом
Защита права избирать и быть избранным рассматривается как основной элемент демократической избирательной системы. Согласно обязательствам ОБСЕ государства должны защищать гражданские и политические права, в том числе избирательные права (пункты 5.9-5.19 Копенгагенского документа). Избирательная система должна предусматривать эффективные механизмы и средства защиты с целью соблюдения избирательных прав на всех этапах, включая составление списков избирателей, регистрацию политических партий и кандидатов, распределение государственных ресурсов и доступ к СМИ, предвыборную агитацию, голосование, подсчет голосов и объявление результатов выборов.

Опыт наблюдения за выборами БДИПЧ показывает, что в некоторых государствах-участниках не достигнуты положительные результаты в этой важной сфере. Проволочки и неясность при определении результатов голосования несут в себе опасность нарушения избирательных прав, что в свою очередь подрывает обязательство, содержащееся в п. 7.9 Копенгагенского документа и предусматривающее, что кандидаты, получившие необходимое число голосов, надлежащим образом вступают в должность.

Процессы рассмотрения жалоб и апелляций, как в избирательных органах, так и в судах, должны быть прозрачными и открытыми для общественности. Правовая система должна обеспечивать четкий, понятный, единый и иерархический порядок рассмотрения жалоб и апелляций, определяющий роль избирательных комиссий и судов на всех уровнях. Последней инстанцией в слушании дела всегда должен быть суд, независимо от того, что в первой или второй инстанции апелляции рассматривались избирательной комиссией. Данный порядок должен также определять, какие органы выступают в качестве следственных органов первой инстанции и какие органы занимаются пересмотром дела в апелляционном порядке. В целях выполнения обязательств ОБСЕ власти должны предоставлять полный доступ ко всем деталям, имеющим отношение к рассмотрению каждой жалобы или апелляции, включая решения органа по урегулированию споров и их обоснование. Жалобы и апелляции по выборам должны рассматриваться на слушаниях в открытом заседании и ускоренным и эффективным образом, так чтобы были соблюдены установленные законом временные рамки; вынесение решения, объявление и обнародование результатов должны происходить без проволочек. В дополнение к открытости и прозрачности, результаты и основания решений по жалобам и апелляциям должны быть приняты официально, изданы в письменной форме и объявлены публично или, если это возможно, опубликованы на соответствующем веб-сайте.

В целом, защита избирательных прав имеет важнейшее значение для поддержки четырех основных опор, на которых зиждутся демократические выборы: общественное доверие, всеобщее и равное избирательное право, прозрачность и подотчетность. В

связи с этим можно упомянуть дополнительный элемент: должны существовать не только механизмы эффективной судебной защиты избирательных прав, но и достаточные и соразмерные уголовные или административные наказания для предотвращения нарушений закона и ущемления избирательных прав. Однако необходимо соблюдать осторожность, чтобы не создать систему, в которой легко можно выдвигать политически мотивированные и необоснованные обвинения против оппонентов.

► Свобода собраний и объединений

43. Как признали государства-участника ОБСЕ, свобода собраний и объединений является краеугольным камнем свободного демократического общества.³¹ В некоторых государствах, однако, эти права поставлены под угрозу рядом чрезмерно ограничительных законов и норм, которые не всегда соблюдают принцип соразмерности, законности и недискриминации или требования надлежащего управления и прозрачности процесса принятия решений.

44. Свобода собраний часто нарушается властями, вводящими излишне ограничительные меры как результат чрезвычайно широкой интерпретации законных оснований для ограничений. Кроме того, в слишком многих государствах-участниках свобода собраний регулируется системой, согласно которой необходимо получение разрешения властей еще до проведения собрания, а не более предпочтительной системой простого уведомления властей.

К примерам ограничения свободы собраний в регионе ОБСЕ относятся: прямой запрет на проведение собраний, связанных с критикой в адрес правительства или его политики; предъявление невыполнимых требований к организаторам собраний или наложение незаконных ограничений в отношении времени, места или типа мероприятий; отказ в надлежащей защите участников мирных собраний от третьих лиц, таких как представители противоборствующих движений; излишняя жесткость в отношении одновременных и стихийных собраний.

Чрезмерные наказания, такие как арест или высокие штрафы, часто используются в отношении лиц, принимающих участие в мирных собраниях. Наконец, действия правоохранительных органов во время проведения собраний зачастую выходят за допустимые пределы; в подобных случаях часто наблюдается недостаток подотчетности.

45. Во многих государствах-участниках ОБСЕ стихийные собрания допускаются и контролируются полицией, а не запрещаются или разгоняются. Власти и организаторы предстоящих собраний сотрудничают друг с другом конструктивным образом без чрезмерного вмешательства властей в практические вопросы организации мероприятий. Во многих государствах-участниках получили значительное развитие лучшие методы работы полиции в области организации собраний таким образом, чтобы учитывать как интересы демонстрантов, так и широкой общественности. В результате вариант, при котором возможно применение полицией силы, отошел там на задний план.

46. Свобода объединений подвергается все более жесткому регулированию во многих государствах-участниках. Неправительственные организации, стремящиеся реализовать свое право на свободу объединений, сталкиваются с законодательством, требующим от них соблюдения излишне обременительных требований по регистрации, за-

³¹ Свобода объединений – см. Копенгагенский документ 1990 года, в частности, пп. 7, 7.6, 9, 9.3, 10, 10.3 и 10.4; свобода собраний – см. там же, пп. 9 и 9.2.

труднительных обязательств по предоставлению отчетности, запутанных бюрократических процедур, а также с использованием как будто бы нейтральных правовых норм в сфере налогообложения, экономики и здравоохранения в политических целях. Это способствовало процессу углубления пропасти между гражданским обществом и правительствами в некоторых государствах-участниках ОБСЕ. В связи с этим будет уместно напомнить, что свобода собраний и объединений должна рассматриваться как право, которое государство должно *защищать*, а не ограничивать. Ограничения зачастую оправдываются ссылкой на необходимость борьбы с терроризмом и предупреждения насильственного экстремизма, но в результате подрывают эти же усилия, так как ведут к устранению законных способов выражения критики и несогласия.

47. Важно, однако, заметить, что в ряде государств-участников создана благоприятная среда для существования и функционирования неформальных объединений и других типов НПО, которые не обязательно приобретают официальную правосубъектность. В случае когда НПО предпочитают получить официальный юридический статус, в некоторых государствах им достаточно обратиться в соответствующий государственный орган с уведомлением, которому предшествует простая и необременительная процедура. Существование такой процедуры более предпочтительно, нежели практика, согласно которой для получения юридического статуса требуется предварительное разрешение компетентного государственного органа. Во многих государствах эта система функционирует через процедуры, не нарушающие существа права на свободу объединений.

► Права человека и борьба с терроризмом

48. Борьба с терроризмом приобрела приоритетный характер для ОБСЕ, так же как и для других международных организаций, в особенности начиная с 2001 г. Цель Бухарестского плана действий по борьбе с терроризмом «заключается в создании основы для всесторонних действий ОБСЕ по борьбе с терроризмом, которые должны предприниматься государствами-участниками и Организацией в целом при полном уважении международного права, в том числе международных норм в области прав человека и других соответствующих международно-правовых норм». ³² Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним также признает необходимость «устранять потенциальные предпосылки возникновения и существования терроризма, в частности, путем полного уважения демократии и верховенства закона, ... утверждения прав человека и толерантности, а также путем борьбы с бедностью». ³³

49. Антитеррористическая деятельность оказывает влияние на ряд прав человека и основных свобод. Поскольку борьба с терроризмом стала подлинно международным явлением, она также влечет за собой серьезные последствия для верховенства закона

³² Бухарестский план действий по борьбе с терроризмом (MC(9).DEC/1), 4 декабря 2001 г., п. 3. В рамках Бухарестского плана действий государства-участники обязались, в числе прочего, «обеспечивать своевременное задержание и судебное преследование либо выдачу лиц, обвиняемых в террористических актах, в соответствии со своими обязательствами по международному и национальному праву» (там же, п. 26). В Бишкекской программе действий 2001 года подчеркивается значение соблюдения прав человека как основного элемента предупреждения терроризма, а государства-участники обязуются расширять сотрудничество в области защиты прав человека и основных свобод и укреплять верховенство закона.

³³ Хартия ОБСЕ о предупреждении терроризма и борьбе с ним, десятая встреча Совета министров, 6-7 декабря 2002 г., п. 20.

на международном уровне. В частности, на протяжении последних пяти лет выполнение обязательств в регионе ОБСЕ, касающихся запрета применения пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения, права не быть подверженному произвольному аресту, права на справедливое судебное разбирательство и права на эффективную судебную защиту, подрывается рассуждениями и практическими действиями, связанными с борьбой против терроризма.

50. В ряде случаев при задержании, содержании под стражей и передаче лиц, подозреваемых в совершении террористических актов, осуществленных государствами-участниками на своей территории или действовавшими за ее пределами их правоохранительными органами, имело место нарушение стандартов уголовного судопроизводства или порядка депортации и экстрадиции. Такая практика может привести к произвольным арестам, содержанию под стражей или высылке из страны при отсутствии процессуальных гарантий и четкого законодательства, регулирующего их использование. Существование секретных центров для содержания под стражей лиц, подозреваемых в причастности к террористическим актам, используемых и/или расположенных на территории государств-участников ОБСЕ, ставит под сомнение выполнение соответствующих обязательств во всем регионе.

51. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и Специальный докладчик ООН по пыткам пришли к заключению, что использование дипломатических гарантий в случае депортации при наличии угрозы применения пыток противоречит полному запрету на применение пыток и принципу абсолютного запрета на выдворение (*non-refoulement*). Тем не менее, ряд государств-участников ОБСЕ прибегал к подобной практике или рассматривает возможность ее применения в отношении лиц, подозреваемых в причастности к терроризму.

► Правозащитники и национальные институты по правам человека

52. В центре любого демократического общества находится развитое гражданское общество. Гарантии соблюдения прав человека наиболее прочны, когда граждане, индивидуально или совместно с другими, имеют возможность призвать свое правительство к ответственности. Государства, поощряющие развитие благоприятной для процветания гражданского общества среды, в которой граждане могут свободно выступать в защиту прав человека, имеют больше шансов пользоваться преимуществами долгосрочной стабильности и безопасности. С начала 1990-х гг. государства-участники ОБСЕ признавали роль индивидов и гражданского общества, в частности, неправительственных правозащитных организаций, правозащитников и адвокатов.³⁴

53. Во многих государствах-участниках ОБСЕ независимые национальные институты по правам человека играют важную роль в утверждении и защите прав человека. В сотрудничестве с правозащитниками они создают национальную культуру прав челове-

³⁴ В Итоговом документе Венской встречи 1986 года представителей государств-участников СБСЕ (третье совещание (1989 г.), состоявшееся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Хельсинкского совещания, п. 26) указывается, что государства-участники «будут уважать право лиц наблюдать за осуществлением и способствовать выполнению положений документов СБСЕ и присоединяться к другим с этой целью. Они будут облегчать прямые контакты и связи между этими лицами, организациями и учреждениями внутри государств-участников и между государствами-участниками и устранять, там где они существуют, законодательные и административные препятствия, не совместимые с положениями документов СБСЕ».

ка и выступают пользующимся уважением выразителем независимого мнения. Такие институты еще отсутствуют в ряде государств-участников, или, там где они существуют, им зачастую не хватает необходимой автономности и независимости, чтобы быть эффективными. Важность роли, которую играют как правозащитники, так и национальные институты по правам человека, неоднократно признавалась международным сообществом и отражена в важных документах, в частности, в Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы³⁵ и Парижских принципах,³⁶ касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Государства-участники ОБСЕ также признали вклад правозащитников и национальных институтов по правам человека в концепцию всеобъемлющей безопасности.³⁷

54. Несмотря на упрочение основ гражданского общества во многих государствах-участниках, в последнее время наблюдается реальная тенденция к возникновению пропасти между правозащитниками и государственной властью. Правозащитники иногда даже представляются властями как «враги государства» в попытке настроить общественное мнение против деятельности правозащитных групп или даже отдельных лиц. В ряде государств-участников ОБСЕ правозащитники постоянно работают в условиях жесткого давления со стороны государственной власти и сталкиваются с ограничениями при реализации права на свободу выражения мнений, собраний и объединений. Еще слишком часто правозащитники вынуждены преодолевать излишние бюрократические преграды и подвергаются произвольным арестам, угрозам, плохому обращению или клеветническим нападениям.

► **Вынужденная миграция: вызовы, связанные с беженцами и внутренне перемещенными лицами (ВПЛ)**

55. Перемещение групп населения, вызванное конфликтами, и защита их прав представляют собой еще один серьезный вызов. Проблемы, встречающиеся в регионе ОБСЕ, включают случаи затянувшегося перемещения, связанного с неспособностью разрешить давние конфликты, а также недостаточную защиту меньшинств, которая на деле препятствует возвращению переселенцев. Нельзя переоценить значение политического диалога и упреждающих инициатив на национальном уровне для разрешения связанных с перемещением ситуаций. В этой связи для выработки эффективных национальных ответных мер крайне важное значение имеет проведение консультаций с гражданским обществом и перемещенными группами населения. Такое же значение имеет и роль региональных и международных организаций, включая ОБСЕ, в укреплении национальной ответственности. Потребности женщин и детей в условиях вынужденного перемещения или миграции должны более тщательно приниматься во внимание, в том числе посредством выполнения соответствующих обязательств,

35 Документ Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144, 8 марта 1999 г.

36 Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Резолюция 48/134, принятая Генеральной Ассамблеей ООН, 20 декабря 1993 г.

37 За первым Дополнительным совещанием по человеческому измерению (ДСЧИ), состоявшимся в октябре 2001 г., на тему «Права человека: правозащитная деятельность и правозащитники», последовало ДСЧИ на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты» (30-31 марта 2006 г.). Полный перечень совещаний по человеческому измерению прилагается к настоящему докладу.

содержащихся в Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (2003 г.).³⁸

56. Положение беженцев и внутренне перемещенных лиц в регионе ОБСЕ постепенно улучшается. В последние годы в государствах-участниках сократилось количество беженцев и ВПЛ, но проблема остается. Эти вызовы были в центре внимания государств-участников ОБСЕ в ходе дополнительных совещаний по человеческому измерению, посвященных миграции и внутреннему перемещению населения, которые проходили в сентябре 2000 г. и ноябре 2004 г. Кроме того, государства-участники обязались укреплять сотрудничество в данной области с соответствующими международными организациями и региональными органами. Для того чтобы повысить эффективность выполнения обязательств, необходимо, чтобы Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны нашли отражение в законодательстве и практике государств-участников ОБСЕ.

На встрече Совета министров в Маастрихте (2003 г.) было решено принять Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны в качестве полезной основы для деятельности ОБСЕ и усилий государств-участников, направленных на решение проблем, связанных с внутренним перемещением жителей. Это было новым шагом для Организации. Согласно принципу 3, «на национальные власти возлагается основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам, находящимся под их юрисдикцией».

57. В настоящее время повсеместно признается, что свобода передвижения и выбора места жительства применительно к ВПЛ означает не только право возвращаться, но и право не возвращаться и вместо этого переселяться в какую-либо другую часть своей страны. Это обстоятельство приветствуется, тем более что ВПЛ нельзя превращать в заложников непредсказуемых политических переговоров и полагать, что они «отложат» свою жизнь до тех пор, пока не завершатся эти переговоры.

58. Государствам рекомендовано способствовать сотрудничеству между странами, из которых происходит отток мигрантов, и странами, их принимающими, с целью улучшения положения мигрантов, прежде всего, в отношении услуг, в том числе, информирования, документирования и регистрации, а также ввиду принятия конкретных мер по обеспечению перемещенным лицам безопасного и добровольного возвращения домой. Запоздалые и неудовлетворительные действия в этой области создают опасность того, что ВПЛ навсегда сохранят свой статус, и представляют собой пренебрежение принятыми на себя государствами-участниками обязательствами. При принятых обязательствах практическое применение Руководящих принципов и выполнение обязательств в области человеческого измерения являются ключом к решению существующих и предотвращению новых ситуаций, связанных с перемещением лиц внутри страны в регионе ОБСЕ.

38 В Плане действий по улучшению положения рома и синти государства-участники ОБСЕ обязуются «консультироваться с цыганским населением при определении кризисных ситуаций в целях облегчения надлежащих процедур и выявления конкретных географических районов, из которых имеет место отток беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также в целях учета специфического положения рома и синти», а также «уделять особое внимание потребностям цыганских женщин и детей в кризисных и послекризисных ситуациях».

► Угрозы независимости средств массовой информации

59. Право на свободное выражение мнений может служить фундаментом демократических свобод только в том случае, когда оно реализуется открыто. Решающую роль в этом играют средства массовой информации. Распространяя мнения среди широкой аудитории, они предоставляют общественности трибуну, благодаря которой это право может быть эффективно использовано. Важность роли СМИ подтверждает, что демократия – это нечто большее, чем совокупность институтов; это целая культура, процветание которой невозможно без здоровых, плюралистических, многообразных и независимых средств массовой информации, создающих открытое пространство для ведения демократических дебатов.

60. Государства-участники ОБСЕ продолжают сталкиваться с трудностями в связи со становлением плюралистических, многообразных и независимых СМИ, способных нести свои обязанности по поддержанию демократии. Во многих государствах еще предстоит создание благоприятных для СМИ правовых рамок, преобразование (бывших) государственных средств массовой информации в независимые и введение системы из двух видов вещательных компаний – общественных и независимых. Последние достижения усугубили эту проблему: переход от аналогового наземного телевидения к цифровому и сохранение свободы в Интернете представляют собой новые вызовы, требующие соответствующих решений в целях становления или поддержания независимости средств массовой информации.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ продолжают иметь место запугивание, угрозы, нападения и даже убийства сотрудников средств массовой информации. В некоторых частях региона ОБСЕ применение норм уголовного права, связанных с распространением клеветы, включая лишение свободы, часто выходит за рамки их законных функций по исправлению неверных сообщений, производя сковывающий эффект на все СМИ. Прокуроры и судьи оспаривают право журналистов не раскрывать источник информации, тем самым нанося вред исследовательской журналистике. Средства массовой информации до сих пор сталкиваются с административными и бюрократическими процедурами, создающими условия работы, несовместимые с обязательствами ОБСЕ в области свободы СМИ. Эти меры часто применяются дискриминирующим независимые СМИ образом.

► Агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм

61. Еще в 1990 г. государства-участники ОБСЕ подтвердили, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах-участниках.³⁹ С тех пор возросло международное признание законности и важности прав меньшинств, а также их естественного места в ряду основных прав человека, что нашло свое отражение в принятии ООН Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и Рамочной конвенции Совета Европы о защите прав национальных меньшинств, а также в практике отдельных государств-участников.

62. Тем не менее, межэтническая напряженность и натянутые отношения между большинством и меньшинством населения по-прежнему являются серьезной проблемой,

39 См. Копенгагенский документ 1990 года, п. 30.

которая, если ее не разрешить должным образом, представляет собой угрозу безопасности. На протяжении последних десятилетий общества становились все более и более разнородными в этническом, культурном, религиозном и языковом отношении. Задача по управлению разнообразием отныне лежит не только на государствах, на чьей территории исторически проживали национальные меньшинства. Глобализация и рост миграции означают, что всем государствам-участникам необходимо вести поиск путей построения общества, в котором принимаются во внимание права и обязанности всех людей, находящихся под их юрисдикцией, и которое характеризуется толерантностью, взаимоуважением и равенством возможностей, для достижения конечной цели – сохранять и поддерживать социальную гармонию.

63. Нарушения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, а также проявления ненависти и нетерпимости угрожают не только безопасности отдельных людей, но и стабильности и безопасности во всем регионе ОБСЕ. Хотя государства-участники ОБСЕ приняли многочисленные обязательства в этой области, в том числе, начиная с 2003 г., четыре особых решения Совета министров, многое еще нужно сделать, для того чтобы содействовать созданию плюралистического и неразделенного общества, в котором принимается во внимание и высоко ценится этническое, культурное и религиозное разнообразие. Значительные успехи достигнуты рядом государств посредством усилий по укреплению законодательства и расширению сотрудничества между участниками гражданского общества, а также усилению образовательных программ, направленных на воспитание взаимоуважения и взаимопонимания.

64. Выраженная в повестке дня Лиссабонской встречи озабоченность по поводу агрессивного национализма и других форм нетерпимости, а также угрозы, которую они представляют для стабильности, остается в силе. В последние годы в некоторых странах наблюдается рост насильственных проявлений ненависти и нарушений свободы религии. Это в свою очередь повышает необходимость умножения усилий по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией. БДИПЧ докладывало недавно о нескольких тенденциях, имеющих отношение к характеру и масштабам проявлений ненависти и нетерпимости.⁴⁰

65. Зарегистрированы многочисленные инциденты антисемитского характера, включающие акты насилия, направленные против связанных с евреями мест, еврейских символов и самих евреев, а также словесные оскорбления, вызванные возрастающим негодованием и враждебностью по отношению к евреям, которые зачастую являются следствием событий международной политики. Во многих случаях различные виды неприязни накладываются друг на друга, так же как и восприятие определенных групп по религиозному и национальному признаку.

66. В основе инцидентов, направленных против мусульман, лежит сочетание расизма, враждебного отношения к исламу и его сторонникам, сильных антииммигрантских настроений и представлений о связи мусульман и ислама с терроризмом. Чувство страха и уязвимости, вызванное террористическими актами, и беспокойство по

40 См. Доклад БДИПЧ «Report on Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region» [Вызовы и ответные меры, связанные с инцидентами на почве ненависти в регионе ОБСЕ (январь-июнь 2006 г.)], 12 октября 2006 г., текст на www.osce.org/odhr.

поводу иммиграции и интеграции эксплуатируются крайне правыми группировками и приводят к тому, что некоторые средства массовой информации и политические партии открыто изображают мусульман и иммигрантов как угрозу европейской безопасности и экономическому благополучию. Людей необоснованно убеждают в том, что мусульманские традиции и ценности несовместимы с традициями и ценностями современного плюралистического общества.⁴¹ Ответственность за решение этой проблемы и исправление такого ошибочного восприятия большей частью возлагается на власти государств-участников.

67. Принятие мер в ответ на преступления на почве ненависти остается сложной задачей для многих государств-участников по ряду причин. Во-первых, большинство государств не располагают точными данными о характере и масштабах таких преступлений, что означает, что правоохранные учреждения и органы уголовного судопроизводства не обладают информацией, необходимой для борьбы с ними. Эта ситуация часто усугубляется отсутствием соответствующей законодательной базы для определения и криминализации преступлений на почве ненависти и прочих форм нетерпимости, что затрудняет ведение судебных дел.

68. В ходе сбора БДИПЧ, в соответствии со своим мандатом, информации о преступлениях на почве ненависти в регионе ОБСЕ было отмечено большое количество таких связанных с насилием инцидентов, направленных против отдельных лиц по причине их предполагаемой сексуальной ориентации.⁴² В национальном законодательстве многих государств-участников содержится запрет на дискриминацию на основании сексуальной ориентации. Однако по причине специфичности ситуации вокруг сексуального или полового самосознания, потерпевшие часто не заявляют в правоохранные органы о насильственных преступлениях и нападениях, информация о них не регистрируется и поэтому, в конечном счете, они остаются безнаказанными. В этих условиях ответственность государств-участников за предоставление эффективной защиты еще больше повышается.

69. В последние годы наблюдается возрождение имеющих многовековую историю предрассудков и враждебности по отношению к рома и синти, которые выставляются в негативном свете, в особенности в связи с дебатами о расширении ЕС и о реформе законодательства в сфере иммиграции, предоставления убежища и системы социального обеспечения. Несмотря на то что в ряде государств-участников достигнуты некоторые успехи, препятствия и сложности продолжают возникать. Хотя отношения между сообществами рома и полицией традиционно всегда были натянутыми, поступает все больше сообщений о несоразмерном применении силы и принуждения полицией, которое может быть квалифицировано как унижающее достоинство обращение. Поощряется обращение государств за помощью в соответствующие институты ОБСЕ и объединенные группы экспертов с целью документирования существующей институциональной практики и предоставления консультаций по разработке политики в многоэтнических обществах. Для многих представителей рома и синти официальное местожительство, обеспечивающее безопасные условия жизни, является необходимой предпосылкой для реализации их других прав. Не имея места жительства, зачас-

41 См. второй полугодовой отчет за 2006 год Личного представителя Действующего председателя ОБСЕ по борьбе против нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман, 2 ноября 2006 г.

42 См. примечание 40 настоящего доклада.

тую невозможно встать на учет для получения общественных услуг или осуществлять законную приносящую доход деятельность. К проблемам относятся: принудительное выселение, отсутствие гарантированного землевладения, неудовлетворительное альтернативное жилье, отсутствие регистрации граждан и избирателей, невозможность для детей рома и синти учиться в школе.

70. Во всем регионе ОБСЕ отдельные лица и группы людей продолжают сталкиваться с ограничениями их права на свободу религии и убеждений. К проблемам относятся: дискриминация отдельных лиц на работе и в государственных учреждениях, клеветнические кампании, направленные против религиозных меньшинств и групп верующих, срыв или запрещение богослужений даже в частных домах, цензура религиозной литературы и лишение свободы лиц, отказывающихся от прохождения военной службы по религиозным мотивам. Эти ограничения могут быть прямым результатом государственной политики и законодательства; в других случаях они вытекают из недостатка защитных мер со стороны государственных органов, часто находящихся под влиянием доминирующего религиозного большинства. В качестве одной из ответных мер БДИПЧ создало Совет экспертов по вопросам свободы религии и убеждений, включающий в настоящее время более 50 членов, который выполняет функции совещательного органа по вопросам, наряду с прочим, законодательства, образования и подготовки в области международных стандартов, относящихся к свободе религии и убеждений, межконфессиональному диалогу и воспитанию терпимости.

71. Огромное влияние, которое могут иметь средства массовой информации в опровержении или усугублении ложных представлений, предрассудков и предубеждений, стало так же очевидным в последние годы, как и стремительная глобализация явлений, которые первоначально, возможно, воспринимались лишь как единичные инциденты. Во всем регионе ОБСЕ Интернет все более активно используется в качестве инструмента для разжигания ненависти и подстрекания к насилию в отношении отдельных лиц. Оживление антимусульманских, антихристианских, антисемитских, ксенофобских, расистских, направленных против гомосексуалистов и других дискриминационных дискуссий политическими лидерами, а также растущая тенденция к использованию таких дискуссий основными политическими партиями способствовали в свою очередь созданию атмосферы нетерпимости в некоторых государствах-участниках.

В целом, и это подтвердилось в ходе многочисленных консультаций при подготовке настоящего доклада, сохраняются значительные пробелы в выполнении основной части существующих обязательств ОБСЕ.

▶ **Государства-участники должны проявить более активную политическую волю, направленную на выполнение всех обязательств в области человеческого измерения добросовестно, в двустороннем порядке и через международные форумы или инструменты. Они должны в срочном порядке разрешить изложенные в настоящем докладе вопросы, относящиеся, в частности, к следующим темам:**

- (1) Демократические выборы;
- (2) Свобода собраний и объединений;
- (3) Права человека и борьба с терроризмом;
- (4) Правозащитники и национальные институты по правам человека;
- (5) Вынужденная миграция: вызовы, связанные с беженцами и ВПЛ;
- (6) Угрозы независимости СМИ;
- (7) Агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм.

▶ **ОБСЕ должна улучшить использование существующих процедур и инструментов, в частности, путем:**

- (1) Расширения применения обзора на равноправной основе для более систематического обзора выполнения обязательств в области человеческого измерения в рамках Постоянного совета, полностью используя при этом опыт и поддержку институтов и структур ОБСЕ;
- (2) Оптимального использования роли Действующего председателя в информировании Постоянного совета о серьезных случаях предполагаемого невыполнения обязательств в области человеческого измерения;
- (3) Пересмотра эффективности венского и московского механизмов;
- (4) Повышения эффективности своих планов действий путем проведения более систематических периодических обзоров, вплоть до ежегодного обзора на встрече Совета министров.

▶ **Все 56 государств-участников должны обеспечивать максимальный доступ общественности к информации об обязательствах в области человеческого измерения.**

72. Описанные выше недостатки становятся более очевидными тогда, когда новые вызовы требуют от государств-участников принятия нормативных мер в форме новых обязательств – этому вопросу посвящена следующая глава.

II. Возможные дополнительные обязательства

73. Государства-участники и структуры ОБСЕ могут гордиться сводом принятых обязательств. Мало что можно еще добавить, как в общем смысле, так и в отношении конкретных обязательств о содействии тому, чтобы демократия и права человека стали реальностью для всех жителей региона ОБСЕ. Остается лишь вопрос выполнения, который предусматривает как можно более широкое распространение знаний и повышение осведомленности об этих стандартах, а также применение этих норм на практике. Однако всегда есть место для внесения большей ясности в отношении того, что означают на практике наиболее общие основы плюралистической демократии, демократических выборов, прав человека и верховенства закона. Это могло бы упростить процесс определения, выполняются ли обязательства или нет, и сделать процедуру предоставления отчетности более стандартной и объективной.

74. В настоящей главе приведены некоторые примеры того, как могли бы быть полезны разъяснение или конкретизация существующих обязательств, а также рассматриваются области, в которых свод стандартов и основополагающих документов ОБСЕ может быть укреплен новыми обязательствами. В соответствии с практическим подходом ОБСЕ, исходной точкой для любых рассуждений о дополнительных обязательствах в области человеческого измерения по существу является подтверждение приверженности центральным в данном контексте соглашениям, таким как Копенгагенский документ 1990 года и принятые впоследствии декларации и решения.

75. Дискуссия о дополнительных обязательствах к существующим предоставляет государствам-участникам ОБСЕ возможность обогатить, укрепить и расширить существующие обязательства в области человеческого измерения, акцентируя внимание на принципах, которые еще не были четко изложены в Копенгагенском документе 1990 года или в каком-либо другом подобном документе. Подписание новых соглашений ни в коем случае не будет делать недействительными существующие документы или умалять их значение: всегда подразумевалось, что они будут опираться друг на друга, создавая таким образом нормативную структуру свода стандартов и основополагающих документов ОБСЕ.

А. Выборы

76. Начиная с 1990 г. государства-участники ОБСЕ, используя в качестве основы Копенгагенский документ, разрабатывали нормы для проведения демократических вы-

боров, закрепленные в ряде деклараций и решений.⁴³ В ходе Будапештской встречи на высшем уровне справедливо акцентировалось внимание на выборах как на процессе и в связи с этим было решено, что БДИПЧ должно играть более значительную роль в наблюдении за выборами до, во время и после выборов. Подчеркивалось также значение свободно и независимо функционирующих средств массовой информации.⁴⁴ Как указывалось в предыдущей главе, в Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне упоминаются проблемы, связанные с махинациями на выборах, при рассмотрении вопроса о всеобъемлющей региональной безопасности.⁴⁵ В Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне,⁴⁶ а также в решениях встреч Совета министров в Маастрихте и Порту подчеркивается значение принятия незамедлительных мер в рамках дальнейших шагов по претворению в жизнь рекомендаций БДИПЧ. Это обязательство оказало благоприятное влияние на развитие избирательного процесса в ряде стран, которые приняли помощь БДИПЧ и воспользовались разработанными в этом контексте рекомендациями.

77. В последние годы БДИПЧ провело обзор существующих обязательств и передового опыта в области проведения выборов.⁴⁷ В 2002 г. БДИПЧ представило Постоянному совету ОБСЕ документ под названием «*International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Reference Guide to Democratic Elections Best Practice*» [Международные избирательные стандарты и обязательства. Практическое руководство по проведению демократических выборов: передовая практика]. Позднее, в 2003 г., на базе этого документа был разработан доклад «*Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ*», рассматривавшийся на встрече Совета министров ОБСЕ в том же году.

78. Ввиду этих обстоятельств между государствами-участниками завязалось обсуждение того, возможно ли содержательное расширение существующих обязательств в области выборов посредством разработки дополнительных обязательств, иначе именуемых «Копенгаген-плюс». В Решении Совета министров № 5/03 от 2 декабря 2003 года признается «в частности, необходимость доверия электората ко всему процессу в целом, транспарентности избирательных процедур и подотчетности органов, зани-

43 Парижская хартия 1990 года гласит, что «мы обязуемся строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах». Далее в ней провозглашается, что «демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов» и что «каждый имеет также право ... участвовать в свободных и справедливых выборах». В Декларации Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года отмечается, что «демократические ценности СБСЕ имеют основополагающее значение» для государств-участников и что эти ценности являются «одной из главных целей деятельности СБСЕ» (пп. 7 и 14). В Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года признается необходимость «процесса демократизации» и закрепления «демократических завоеваний» через «дальнейшее развитие» и сотрудничество «в упрочении демократических институтов» (п. 4). Кроме того, в Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года провозглашается приверженность государств-участников ОБСЕ свободным и справедливым выборам, так как «это единственный путь, обеспечивающий надежную основу для демократического развития» (п. 26). Связь между демократией и безопасностью подчеркивается стамбульской Хартией европейской безопасности, в которой говорится, что «уважение ... демократии ... занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности» (п. 19).

44 Итоговый документ Будапештской встречи на высшем уровне, Решение VIII, п. 12.

45 Итоговый документ Лиссабонской встречи, Декларация, п. 9.

46 Хартия европейской безопасности, Стамбул, п. 25.

47 Значительный вклад в исследование передового опыта в области проведения выборов сделан в этот же период другими институтами, в том числе ООН и, в частности, в регионе ОБСЕ – Венецианской комиссией Совета Европы, Содружеством Независимых Государств и Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

мающихся проведением выборов», и поручается «Постоянному совету, используя экспертный потенциал БДИПЧ, рассмотреть вопрос о необходимости дополнительных обязательств в области выборов в дополнение к уже существующим».

79. Далее необходимость принятия дополнительных обязательств обсуждалась на Дополнительном совещании по человеческому измерению (ДСЧИ) в июле 2004 г.⁴⁸ В марте 2005 г. Действующий председатель ОБСЕ и министр иностранных дел Словении Дмитрий Рупел заявил: «Учитывая тот факт, что Копенгагенскому документу ОБСЕ исполнилось почти 15 лет, я считаю заслуживающим внимания вопрос о необходимости принятия дополнительных обязательств».⁴⁹ На основании рекомендаций, разработанных на последующем ДСЧИ в апреле 2005 г., словенским председательством было предложено, чтобы БДИПЧ созвало совещание экспертов для рассмотрения необходимости в дополнительных обязательствах.⁵⁰ Это совещание состоялось в Варшаве 6-7 сентября 2005 г. Мнения по поводу возможных дополнительных обязательств отражены в Пояснительной записке БДИПЧ,⁵¹ а государствам-участникам предоставлена возможность на нее отреагировать. Хотя содержащаяся в ней информация еще не была передана для официального рассмотрения на встрече Совета министров, БДИПЧ готово оказать содействие государствам-участникам в проведении дальнейшего обсуждения этой темы и предоставить при необходимости дополнительные данные.

80. БДИПЧ подтверждает, что три основных принципа, являющиеся важной составляющей частью демократического избирательного процесса, которые еще не были четко изложены в Копенгагенском документе 1990 года, – прозрачность, подотчетность и доверие общества – могут служить полезной основой для новых обязательств, дополняющих существующие. Эти три принципа, по существу, переплетаются: прозрачность и подотчетность непосредственным образом содействуют укреплению доверия общества в отношении способности и желания правительства обеспечить демократический избирательный процесс. Каждый из этих принципов имеет важное значение для реализации волеизъявления народа через демократические выборы. Обязательства «Копенгаген-плюс» должны также содержать ответ на реальные и воображаемые вызовы в проведении прозрачных и подотчетных выборов, связанные с появлением новых избирательных технологий.

В. Демократия и верховенство закона

81. С самого начала существования обязательств ОБСЕ в области демократии и демократических выборов признавалось, что надлежащим образом организованный избирательный процесс, хотя и является важнейшим условием подлинной демократии,

48 Участники ДСЧИ, проходившего в июле 2004 г., в целом согласились с необходимостью в дополнительных обязательствах в качестве ответа на существующие и вновь возникающие вызовы, такие как новые технологии голосования, «в частности, относящиеся к прозрачности, подотчетности и созданию общественного доверия к этим системам» (см. Итоговый отчет Дополнительного совещания по человеческому измерению «Избирательные стандарты и обязательства», Вена, 15-16 июля 2004 г., с. 2).

49 ПА ОБСЕ, четвертая ежегодная зимняя сессия, 24/1/05 (www.oscepa.org/index.aspx?articleid=+496).

50 Итоговый отчет Дополнительного совещания по человеческому измерению ОБСЕ «Вызовы избирательных технологий и процедур», Вена, 21-22 апреля 2005 г.

51 Пояснительная записка о возможных дополнительных обязательствах в области демократических выборов, 11 октября 2005 г. (Приложение 1 к настоящему докладу).

сам по себе недостаточен. Для установления демократического правления и зарождения демократической культуры необходим целый ряд факторов. Поэтому ОБСЕ должным образом приняла во внимание тот факт, что обязательства в области демократического правления должны выходить далеко за рамки периодического голосования.

82. ОБСЕ также признает огромное разнообразие моделей и систем правления, существующих в регионе ОБСЕ. Любой «демократический шаблон» рискует оказаться исторически и политически несовместимым, а потому неэффективным в деле построения свободных обществ. И все же основные элементы успешной демократической системы остаются неизменными. Хотя государства-участники ОБСЕ недвусмысленно заявили о своей приверженности представительной и плюралистической демократии, отсутствует подробное описание элементов, необходимых для обеспечения подлинного демократического правления. Именно в этих сферах, придя к единым формулировкам и пониманию как существующего в регионе разнообразия традиций и систем, так и необходимости достаточно точных определений основных аспектов, государства-участники могут добиться эффективного выполнения общих обязательств.

► Разделение властей

83. Одним из таких элементов является разделение властей. Система взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти создает основу для процесса демократического принятия решений и условия для общественного обсуждения политических вопросов. Следовательно, разделение властей имеет отношение не только к подотчетности – одному из аспектов, в прямой форме содержащихся в обязательствах; оно должно рассматриваться как важнейший компонент жизнеспособной демократической системы.⁵²

84. Дополнительные обязательства могли бы уточнить роль исполнительной власти, включая глав государств, по сравнению с другими ветвями власти в демократической системе правления. Конституционные положения, согласно которым исполнительная власть ставится над остальными ветвями власти в отсутствие эффективных сдержек и противовесов, несовместимы с обязательствами государств-участников ОБСЕ в области демократии и верховенства закона. Точно так же изменение положений конституции, имеющих отношение к исполнительной власти, путем референдумов вызывает обоснованные вопросы по поводу «регулярности и последовательности в достижении и поддержании демократического порядка».⁵³

85. Независимость судебной власти является еще одним основополагающим элементом подлинно демократической системы. Хотя независимость судебной власти общепризнана в качестве необходимого условия эффективной защиты прав человека, ее значение для функционирования демократической системы правления нужно подчеркнуть и далее разъяснить. В частности, *судебный контроль* исполнительных и законодательных актов заслуживает особого внимания как важнейшая деталь в системе сдержек и противовесов.

52 См., например, вытекающую из контекста связь между плюралистической демократией и разделением властей в ст. 3 Межамериканской демократической хартии, ГА ОАГ, 11 сентября 2001 г.

53 См. Копенгагенский документ 1990 года (п. 2).

► Демократическое правотворчество

86. Прозрачность и эффективность законодательной деятельности является еще одним центральным элементом подлинно демократического правления. Хотя государства-участники ОБСЕ взяли на себя четкие обязательства в области демократического правления, имеется, возможно, необходимость в уточнении причинной связи с прозрачностью деятельности правительства. Прозрачность означает не только публикацию законодательных актов, но и открытость правотворческого процесса, а также некоторую степень эффективности процедур, которая делает возможным мониторинг законодательной деятельности и систематическую оценку ее последствий со стороны общества.⁵⁴

87. В этом контексте роль законодательных органов должна быть подробно подтверждена, с особым акцентом на их законодательных и надзорных функциях. Право создавать «в условиях полной свободы»⁵⁵ политические партии должно быть расширено, с тем чтобы не только подтвердить значение политических партий в плюралистическом демократическом обществе, но и решить вопросы регистрации и беспрепятственного функционирования политических партий.

► Отправление правосудия

88. Обязательства государств-участников ОБСЕ по обеспечению независимости судебной власти могли бы быть расширены и дополнены обязательствами, создающими гарантии справедливого и беспристрастного отправления правосудия. Эти обязательства могут включать специальные меры по совершенствованию управления судом и ведения дел и вводить систему надежной регистрации судебных разбирательств и публикации решений суда. Особое внимание можно было бы также уделить расширению доступа к правосудию, в частности для малообеспеченных и других незащищенных групп населения.

С. Борьба с терроризмом

89. В связи с международным характером борьбы против терроризма и сотрудничеством государств-участников на международном уровне еще более возрастает необходимость защищать права человека в данных условиях. Выхолащивание принципа верховенства закона и неуважение к правам человека на международном уровне только ухудшают положение и могут привести к подрыву усилий по предупреждению терроризма во всем регионе. С целью надлежащего выполнения обязательств ОБСЕ по соблюдению прав человека в условиях борьбы против терроризма, необходимо укрепить соответствующие обязательства в области человеческого измерения, так чтобы принятые на национальном уровне обязательства признавались также и на международном уровне. Новые обязательства ОБСЕ должны, в частности, затрагивать две сферы.

90. Принцип абсолютного запрета на выдворение (*non-refoulement*), означающий, что человек не должен высылаться в место, где он может стать жертвой пыток, жесто-

54 См. Копенгагенский документ 1990 года (пп. 5.2 и 5.8) и Документ Московского совещания 1991 года (п. 18.1).

55 Копенгагенский документ 1990 года (п. 7.6).

ких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания или других серьезных нарушений прав человека, присущ международным стандартам в области прав человека. На проходившем в июле 2005 г. ДСЧИ, посвященном правам человека и борьбе с терроризмом, подчеркивалось, что нарушение принципа абсолютного запрета на выдворение при экстрадиции и депортации лиц, подозреваемых в причастности к терроризму, представляет собой серьезную угрозу соблюдению запрета на применение пыток в регионе ОБСЕ. Четкое обязательство о невозвращении или передаче людей в место, где они могут стать жертвой пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания или других серьезных нарушений прав человека, могло бы значительно укрепить обязательства ОБСЕ в области запрета на применение пыток, а также разъяснить применимые международные стандарты.

91. Обязательства в области прав человека могут быть реальными и эффективными лишь в том случае, если они защищены процессуальными гарантиями и если существуют эффективные средства судебной защиты от предполагаемых нарушений прав человека. Дополнительное обязательство ОБСЕ, уточняющее, что обязательства в области эффективных средств судебной защиты и произвольного задержания в равной степени относятся к международному сотрудничеству в борьбе против терроризма, могло бы быть полезно для прояснения того, что обязательства в сфере человеческого измерения не должны игнорироваться в ходе международной борьбы с терроризмом.

Д. Предупреждение пыток

92. Недвусмысленное обязательство ОБСЕ о запрещении применения пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания неоднократно подтверждалось.⁵⁶ Государства-участники также однозначно заявили, что «никакие исключительные обстоятельства, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток».⁵⁷ В то же время признание того, что пытки до сих пор имеют место и продолжают вызывать серьезную озабоченность в регионе ОБСЕ,⁵⁸ свидетельствует о необходимости дальнейших усилий государств-участников для искоренения этой гнусной практики.

93. Несомненно, что политическое осуждение пыток должно происходить параллельно с принятием практических мер по претворению этого обязательства в жизнь. Важнейшими среди них являются регламентированные процедуры, применяемые ко всем правоохранительным и другим государственным органам, уполномоченным задерживать и допрашивать граждан. В Документе Московского совещания 1991 года намечены некоторые из этих мер.⁵⁹ Дополнительные гарантии должны, среди прочего, включать: обеспечение доступа к лицам, содержащимся под стражей, для адвокатов защиты и медицинского персонала; создание постоянных национальных мониторинговых механизмов с беспрепятственным доступом ко всем местам заключения, неза-

56 См., например, Венский документ 1989 года (п. 23.4), Парижскую хартию 1990 года и стамбульскую Хартию 1999 года (п. 21).

57 Копенгагенский документ 1990 года, п. 16.3

58 Итоговый отчет ДСЧИ «Предупреждение пыток» (6-7 ноября 2003 г.) в наличии на веб-сайте БДИПЧ.

59 Пп. 23.1.vii-x.

висимо от характера юрисдикции; оборудование всех помещений, где проводятся допросы, системами видеонаблюдения и/или ведение видеозаписей всех допросов; учреждение специализированных подразделений для независимого рассмотрения заявлений о пытках и других видах плохого обращения с задержанными.

Е. Консолидация обязательств в области недискриминации

94. В настоящее время мотивы дискриминации, перечисленные в Решениях Совета министров ОБСЕ по вопросу терпимости и недискриминации, включают, среди прочего, дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. С учетом более глубокого понимания явления изоляции в современном обществе, обзор выполнения важных обязательств в этой области может оказаться полезным. С целью дальнейшей активизации выполнения существующих обязательств было бы, возможно, целесообразно объединить все мотивы дискриминации в одном исчерпывающем документе.

В целом, приветствуется более эффективный обзор выполнения существующих обязательств со стороны государств-участников ОБСЕ в целях определения потенциальных областей, в которых требуется срочное принятие дальнейших мер. Конкретные вопросы включают так называемые обязательства «Копенгаген-плюс», новые обязательства в области разделения властей и обязательства, относящиеся к практическим мерам по более эффективному выполнению обязательства о предупреждении пыток. В докладе содержится также предложение по консолидации и проведению в жизнь обязательств, относящихся к терпимости и недискриминации. Во всех сферах существующие обязательства могли бы быть дополнены и конкретизированы.

► **Государствам следует рассмотреть полезность и необходимость дополнительных обязательств в обозначенных в настоящем докладе областях:**

- (1) Выборы: транспарентность, подотчетность и доверие общества;
- (2) Демократия и верховенство закона, включая разделение властей, демократическое правотворчество и отправление правосудия;
- (3) Противодействие терроризму;
- (4) Предупреждение пыток;
- (5) Консолидация обязательств в области недискриминации.

► **Государствам в этой связи следует рассмотреть конкретные дальнейшие меры в ходе подготовки к встрече Совета министров, которая состоится в 2007 г. в Мадриде.**

БДИПЧ готово и дальше оказывать содействие государствам-участникам в разработке новых обязательств в дополнение к существующим ввиду дальнейшего обсуждения государствами документа «Копенгаген-плюс», а также, если потребуется, в других областях человеческого измерения.

III.

Укрепление и содействие дальнейшему осуществлению деятельности БДИПЧ, связанной с выборами

A. Недавние дебаты о деятельности БДИПЧ, связанной с выборами

95. Со времени своего основания БДИПЧ превратилось в ведущий институт в области оказания поддержки государствам при переходе от авторитарного строя к установлению политических норм, присущих демократическому правлению. Прочный успех в этой сфере может быть достигнут лишь, прежде всего, благодаря проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Государства-участники ОБСЕ имеют в своем распоряжении положения Копенгагенского документа 1990 года (рассмотренные выше в Главе I настоящего доклада), который представляет собой наиболее прогрессивное межправительственное соглашение, определяющее критерии проведения демократических выборов. Благодаря методологии, разработанной БДИПЧ, ОБСЕ находится в авангарде международной деятельности по наблюдению за выборами.

96. Начиная с 1996 г., БДИПЧ организовало более 100 долгосрочных миссий по наблюдению за выборами (МНВ).⁶⁰ За последние десять лет оно разместило приблизительно 30 000 долго- и краткосрочных наблюдателей. С 1996 г. миссии по наблюдению за выборами пользуются комплексной стандартной методикой, которая представляет собой ориентированную на процесс и управляемую на основе фактов деятельность, включающую аспекты качественного анализа предвыборного периода и количественного анализа освещения в средствах массовой информации избирательной кампании. В день голосования методика БДИПЧ предназначена для наблюдения за тенденциями, складывающимися на избирательных участках и на различных уровнях подсчета, с применением как качественного, так и количественного анализа, при этом главное значение придается общим выводам, к которым приходят все наблюдатели. Путем определения, является ли наблюдаемое нарушение случайным или систематическим, данная методика позволяет создать прочную основу для оценки и рекомендаций.

97. Отчеты БДИПЧ о наблюдении за выборами, возможно, представляют собой часть самого заметного из всех направлений деятельности ОБСЕ, – это подчеркнула Группа видных деятелей.⁶¹ Кроме того, и на саммитах глав государств и правительств, и

60 БДИПЧ направило 112 миссий по наблюдению за выборами (МНВ и ограниченных МНВ) с 1996 года. См. также Приложение 6 к настоящему докладу, в котором перечислены МНВ и миссии по оценке выборов, размещенные в период с 1996 по 2006 гг.

61 См. доклад Группы видных деятелей «Единство цели: сделать ОБСЕ более эффективной» (C/O.GAL/100/05), 27 июня 2005 г., с. 12., п. 24(b).

на встречах Совета министров неоднократно⁶² признавался экспертный потенциал БДИПЧ в плане помощи государствам-участникам в выполнении обязательств, связанных с выборами, и приветствовалось плодотворное сотрудничество между БДИПЧ и Парламентской ассамблеей ОБСЕ в области наблюдения за выборами.⁶³ Хотя по поводу этой деятельности некоторыми высказывалась как раз в последнее время критика, ее профессионализм и независимость признается подавляющим большинством государств-участников. Европейский Союз, взявший на вооружение методiku БДИПЧ для своей собственной деятельности в этой сфере, неоднократно подчеркивал, что эффективность БДИПЧ всегда была весомым аргументом против размещения отдельных миссий ЕС по наблюдению за выборами в регионе ОБСЕ.

98. Прежде чем предлагать способы укрепления и содействия дальнейшему осуществлению деятельности БДИПЧ, связанной с выборами, следует поместить эти действия в контекст дискуссии, ведущейся государствами-участниками, и воспользоваться этой возможностью, чтобы исправить ряд ошибочных представлений. В последние годы некоторые государства-участники начали выступать с критикой по поводу деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами в рамках Постоянного совета и непосредственно в контактах с другими государствами-участниками. Критика наблюдателей ОБСЕ началась в связи с рядом выборов, проходивших в 2003/04 гг., в ходе которых миссии по наблюдению выявили серьезные недостатки, из-за которых не только нельзя было охарактеризовать избирательный процесс как подлинно демократический, но и можно было опасаться возможного провала демократических преобразований в некоторых странах.

99. Дискуссия подчас отклонялась в сторону, причем критика, высказываемая некоторыми государствами-участниками, была лишена фактической базы и представляла в ложном свете степень, в какой ОБСЕ способствует формированию того, что было названо региональной традицией.⁶⁴ Например, утверждение, что в ОБСЕ не существует стандартов в области выборов, противоречит формулировке, принятой на последнем саммите глав государств и правительств ОБСЕ, содержащей конкретную ссылку на «четкие нормы», которые определяют обращение с людьми на территории государств-участников.⁶⁵ Подобным образом, утверждение, что обязательства ОБСЕ не носят обязательного характера, поскольку они представляют собой лишь декларативные политические намерения, может, при использовании с целью оправдания значительных нарушений обязательств, лишить ОБСЕ цели и содержания. И наконец, нормотворческий характер ОБСЕ и ее обязательств неоднократно подтверждался, в том числе в Решении Совета министров 17/05, на основании которого был подготовлен настоящий доклад.

62 Хартия европейской безопасности, Стамбул, 1999 г. (III. Наш общий ответ, п. 25); встреча в Порту, 2002 г. (Решение № 7: Обязательства, касающиеся выборов, с. 49).

63 Встреча в Маастрихте, 2003 г. (Решение № 5: О выборах, с. 92).

64 См. Eric Manton, "The OSCE Human Dimension Process and the Process of Customary International Law Formation", в OSCE Yearbook 2005 (Том 11, IFSH, 2006 г.), с. 195-214.

65 В Хартии европейской безопасности, Стамбул, 1999 г. (II. Наши общие основы, п. 7), подтверждается, что Уставом ООН, хельсинкским Заключительным актом, Парижской хартией и «всем[и] другим[и] принятым[и] нами в рамках ОБСЕ документам[и]» установлены «четкие нормы обращения государств-участников друг с другом и со всеми людьми, находящимися на их территории».

100. Окончательному оформлению настоящего доклада предшествовало получение многочисленных вопросов и комментариев от государств-участников. Некоторые из них были не в состоянии оценить определенные основополагающие аспекты деятельности БДИПЧ в области выборов и связанных с ней процедур. Поэтому в настоящей главе содержатся 1) разъяснение деятельности БДИПЧ, 2) подробное описание мер, предпринятых БДИПЧ в ответ на определенные вызывавшие беспокойство вопросы, и 3) предложения по дальнейшим действиям.

В. Мандат и методология БДИПЧ

101. БДИПЧ обладает широкими полномочиями по наблюдению за выборами. Его мандат основывается на:

- ▶ Документе Копенгагенского совещания по человеческому измерению 1990 года, в котором БДИПЧ поручается предоставление «отчетов о наблюдении за выборами» и другой информации, относящейся к выборам;
- ▶ Парижской хартии 1990 года, согласно которой БДИПЧ было основано – первоначально как Бюро по свободным выборам – и получило задание содействовать выполнению обязательств в области проведения выборов, принятых в Копенгагенском документе;
- ▶ Документе Римской встречи 1993 года, в котором БДИПЧ прямо поручается проведение «всеобъемлющего наблюдения за процессом выборов»;
- ▶ Документе Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года, в котором БДИПЧ поручается «играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании», а также «оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации» и «проводить консультации со всеми соответствующими организациями, с тем, чтобы заложить основу для координации в этой области», равно как и составить «пособие для наблюдателей за выборами и ... вести постоянно обновляемый календарь предстоящих выборов»;
- ▶ Стамбульском документе 1999 года, в котором содержится обязательство государств-участников приглашать БДИПЧ для наблюдения за проходящими в них выборами и «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации».

102. Мандат БДИПЧ в области выборов заключается в наблюдении общественно-политического и административного процесса, в котором участвует весь электорат соответствующей страны. Цель этой деятельности состоит в сборе фактической информации, с тем чтобы определить степень соответствия наблюдаемого избирательного процесса набору политических обязательств, содержащихся в Копенгагенском документе 1990 года. В частности, эти обязательства означают, что подлинные выборы должны рассматриваться как открытое политическое соперничество между четкими альтернативами в атмосфере равных возможностей для различных соревнующихся сторон. Выборы – это скорее процесс, чем событие одного дня, и поэтому должны рассматриваться в своей целостности. Среди прочих требований, этот процесс должен предоставить избирателям возможность сделать осознанный выбор между предла-

гаемыми альтернативами и обеспечить точное, несфальсифицированное и своевременное сведение результатов голосования. Выводы относительно соответствия обязательствам отражают сведения, полученные в ходе наблюдения за процессом, и поэтому ни в коем случае не содержат комментариев по поводу политических итогов выборов.

103. После того как избирательный процесс, наблюдение за которым планирует вести БДИПЧ, начался, в соответствии с Кодексом поведения наблюдателя за избирательным процессом исключается всякая форма прямого вмешательства в этот процесс.⁶⁶ Требование невмешательства и объективности запрещает предоставление официальных консультаций и помощи или окончательных комментариев как институтам, на которые в соответствии с национальным законодательством возложена ответственность за проведение выборов, так и другим заинтересованным сторонам, участвующим в выборах, до окончания процедуры голосования. Таким образом, Кодекс поведения БДИПЧ предотвращает любое влияние на выбор избирателей. Поскольку наблюдение за выборами не подразумевает какой-либо ответственности наблюдателей за само проведение выборов, факт наличия наблюдателей не должен рассматриваться в какой бы то ни было мере как доказательство законности избирательного процесса или его итогов. Учитывая деликатность этого вопроса, БДИПЧ избегает предоставления технической помощи в связи с выборами в период, непосредственно предшествующий избирательному процессу. С тем чтобы не допустить столкновения интересов, БДИПЧ приняло решение не проводить наблюдение за выборами там, где ответственность за проведение выборов лежит на самой ОБСЕ.⁶⁷

104. Наблюдение представляет собой деятельность, которая поддерживает развитие демократии путем разработки рекомендаций и предоставления их национальным властям. Это не означает, что размещение МНВ не может оказывать влияния на царящую в обществе политическую атмосферу в конкретной ситуации. Отчеты о наблюдении за выборами БДИПЧ действительно могут служить в качестве общего ориентира для всех участвующих в процессе сторон. Это особенно существенно, так как национальные действующие лица часто воспринимают наблюдение за выборами как меру по укреплению доверия. В особенности в условиях спорных выборов или в атмосфере, характеризующейся постконфликтными проблемами или высоким уровнем социального напряжения, отчет БДИПЧ может помочь всем сторонам в направлении своих действий по выходу из избирательного кризиса.

105. Успешная формула наблюдения за выборами ОБСЕ основана, таким образом, на четком мандате, предоставленном БДИПЧ всеми государствами-участниками. Его осуществление влечет за собой выполнение делегированных БДИПЧ обязательств, к которым относятся: определение приоритетов в соответствии с календарем выборов; представление проекта пропорционального бюджета и его добросовестное использование; назначение квалифицированного основного персонала, включая глав миссий по наблюдению за выборами; быстрое реагирование, часто в сжатые сроки, на неожиданные повороты в избирательном процессе. Что наиболее важно, для осуществления мандата потребовалась разработка комплекса согласованных методов и процедур, применяемых для сбора, обработки и анализа фактов по мере того, как они воз-

⁶⁶ См. также п. 113 настоящего доклада.

⁶⁷ В качестве исключения из этого правила можно назвать выборы в Боснии и Герцеговине в 1996, 1997 и 1998 годах.

никают в ходе связанных с выборами событий. Эти процедуры стали называть методологией БДИПЧ.

106. Для обеспечения последовательности и прозрачности в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами подробно объясняется методология, которой руководствуются миссии по наблюдению за выборами.⁶⁸ Хотя методология БДИПЧ в основном осталась неизменной с 1996 года, она была расширена, с тем чтобы принять во внимание специфические вопросы, такие как участие женщин, вовлечение национальных меньшинств и новые технологии голосования. В 2005 году вышло 5-ое издание руководства, которое переведено на семь языков.⁶⁹ Методология, представленная в руководстве, зарекомендовала себя в качестве важного средства структурной и последовательной оценки, на основе которой могут быть выработаны рекомендации государствам-участникам по выполнению их обязательств в области проведения выборов. Она принята и адаптирована другими международными организациями, в том числе Европейским Союзом, как указано в Руководстве ЕС по наблюдению за выборами. По собственным оценкам Содружество Независимых Государств применяет подобную методику.⁷⁰ Более того, методология наблюдения за выборами БДИПЧ послужила толчком для создания Декларации принципов международного наблюдения за выборами, которая была принята Генеральным секретарем от имени ООН, а также рядом международных организаций и объединений.⁷¹

С. Виды деятельности

107. БДИПЧ принимает решение о размещении *миссии по наблюдению за выборами* (МНВ) и составляет соответствующий план относительно, среди прочего, необходимого количества экспертов и наблюдателей в каждом конкретном случае на основании ряда элементов: прежде всего, на основании выводов профессиональной *миссии по оценке потребностей* (МОП), которая представляет собой первый шаг на пути к наблюдению. По существу ее основной целью является информирование БДИПЧ о конкретных событиях и обстоятельствах, имеющих значение для определения того, как организовать наблюдение. МОП выясняет, наличествуют ли минимальные условия для проведения эффективного наблюдения за выборами, обеспечивающие достаточную открытость и прозрачность, без которых наблюдение за выборами будет лишено смысла. Кроме того, МОП обычно проводит предварительную оценку следующих основных элементов:

68 На Будапештской встрече на высшем уровне 1994 года БДИПЧ поручено составить такое руководство. Оно было выпущено в 1996 году и тепло встречено делегациями ОБСЕ и широкой публикой.

69 Албанский, грузинский, румынский, русский, сербский, украинский, французский. Может быть рассмотрена возможность перевода на другие языки в зависимости от спроса и наличия средств.

70 В последние годы СНГ через свой Секретариат начало организовывать отдельные миссии по наблюдению за выборами. БДИПЧ всегда приветствовало рабочие контакты между МНВ БДИПЧ и миссиями СНГ. Хотя СНГ иногда выражало стремление разработать методы наблюдения за выборами в соответствии с методологией БДИПЧ, различие в методиках часто подтверждается разными выводами по результатам наблюдения и недавно было подчеркнуто Исполнительным секретарем СНГ Владимиром Рушайло, который 18 января 2006 г. заявил, что «мы часто по-разному интерпретируем одни и те же факты».

71 Принята 27 октября 2005 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке (в наличии на веб-сайте БДИПЧ на английском и русском языках). Несмотря на то что настоящий документ не является официальным обязательством, связывающим государства-участники, он принят практически всеми международными организациями и институтами, которые регулярно осуществляют наблюдение за выборами, и содержит наиболее полный всемирный обзор стандартов и передового опыта проведения эффективного и профессионального наблюдения.

- ▶ В какой степени выполнены рекомендации, содержащиеся в предыдущих отчетах миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- ▶ Законодательная база и изменения, внесенные со времени предыдущих выборов. Если это возможно и необходимо, БДИПЧ готовит отдельный подробный анализ законодательства, регулирующего избирательный процесс;
- ▶ Структура и состав органов, занимающихся проведением выборов, а также то, на какой стадии находится подготовка к выборам;
- ▶ Предвыборная атмосфера, включая степень соблюдения государством прав человека и основных свобод в связи с предстоящими выборами;
- ▶ Статус средств массовой информации и их ожидаемая роль в ходе выборов;
- ▶ Любые другие конкретные вопросы, имеющие отношение к выборам, такие как составление списков избирателей, процесс регистрации кандидатов/партий, участие женщин, вовлечение меньшинств, предвыборная деятельность гражданского общества;
- ▶ Уровень общественного доверия, выражаемого партиями, кандидатами и представителями гражданского общества по поводу прозрачности и подотчетности избирательного процесса в целом;
- ▶ В какой степени участники процесса полагают, что размещение МНВ БДИПЧ может быть полезно;
- ▶ Позволяет ли ситуация в области безопасности разместить миссию по наблюдению.

108. По окончании визита БДИПЧ готовит отчет на основании выводов МОП, который передается Постоянному совету и направляется всем государствам-участникам. В последствии к нему предоставляется доступ широкой общественности через веб-сайт БДИПЧ. В отчете отражаются выводы по основным вопросам, связанным с выборами в соответствующем государстве-участнике, и определяются масштабы и охват предполагаемой миссии в соответствии с методологией БДИПЧ. Этот процесс и составленный по его результатам отчет служат профессиональной аналитической основой для вынесения БДИПЧ рекомендации о направлении миссии по наблюдению за выборами.

109. Методология БДИПЧ была со временем расширена, с тем чтобы принять во внимание специфические и изменяющиеся обстоятельства, имеющие место в государствах-участниках, и позволить определенную степень дифференциации вариантов при планировании наиболее эффективного наблюдения за конкретным избирательным процессом. БДИПЧ может размещать стандартные долгосрочные миссии по наблюдению, состоящие из долго- и краткосрочных наблюдателей и опирающиеся на основную группу. Такие миссии разворачиваются в среднем на срок от шести до десяти недель. В качестве альтернативы, иногда наблюдение может ограничиваться размещением долгосрочной миссии, состоящей из долгосрочных наблюдателей и опирающейся на основную группу, без присутствия краткосрочных наблюдателей в день выборов. Такое возможно в странах, где существует полное доверие к имеющим место в день выборов процедурам, основанное на предыдущем опыте, но в рамках административно-правовой системы в целом некоторые аспекты требуют внимания. Поэтому наблюдение в значительной степени концентрируется на предвыборной стадии.

110. С другой стороны, отсутствие краткосрочных наблюдателей может быть связано с тем, что в ходе предвыборного периода наблюдалось слишком большое количество нарушений или что избирательный процесс был недостаточно состязательным, чтобы день выборов мог иметь какое-либо значение. В таких случаях БДИПЧ не обращается к государствам-участникам с просьбой направить краткосрочных наблюдателей, указывая тем самым, что избирательный процесс значительно отстает от стандартов, содержащихся в обязательствах ОБСЕ. В редких случаях ограниченное наблюдение может быть организовано в связи с недостатком времени.

111. Когда государства-участники обязались приглашать наблюдателей за выборами, они не установили ограничений по количеству наблюдателей, необходимых для проведения эффективного наблюдения. Фактически одним из основных условий эффективного наблюдения, изложенных в Руководстве БДИПЧ по наблюдению за выборами, является способность БДИПЧ самостоятельно определять количество наблюдателей, необходимых для формирования жизнеспособных миссий по наблюдению за выборами. Этот основополагающий принцип международного наблюдения за выборами содержится также и в Декларации принципов международного наблюдения за выборами.

112. По существу оптимальное количество наблюдателей определяется с целью обеспечения достаточного охвата избирательного процесса. К определяющим факторам относятся: размеры страны, количество избирателей и избирательных округов, топография, способы обеспечения полного географического охвата, способы обеспечения охвата городских и сельских местностей, избирательная история и общий уровень доверия к процессу. Для наблюдения за выборами в постконфликтных условиях или, в особенности, за спорными избирательными процессами может потребоваться большее количество наблюдателей в качестве меры по укреплению доверия. Еще одним определяющим фактором является предполагаемая способность государств и их соответствующая заинтересованность в направлении наблюдателей. Для достоверного выявления тенденций избирательного процесса и определения, являются ли нарушения систематическими или единичными, выводы методически базируются на заключениях достаточного количества наблюдателей в каждом конкретном случае. Это должно позволить БДИПЧ всесторонне ознакомиться с избирательным процессом и в свою очередь представить авторитетную оценку, основанную на фактах, а не на впечатлениях.

113. Наблюдение за выборами должно производиться в соответствии с самыми высокими профессиональными стандартами; чрезвычайно важно, чтобы все участники следовали основным принципам наблюдения, таким как, среди прочих, объективность и невмешательство в избирательный процесс. Эти принципы должны строго соблюдаться, чтобы не разрушить доверия к миссии как нейтральному наблюдателю. Именно по этой причине методология БДИПЧ включает Кодекс поведения, который является обязательным для всех наблюдателей.⁷² Имело место несколько случаев отмены аккредитации направленных наблюдателей по причине серьезных нарушений Кодекса поведения. Эта автоматическая процедура проходит в техническом порядке и применяется к каждому, кто нарушил Кодекс поведения.

72 Состоящий из 10 правил Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ/ОБСЕ в наличии на веб-сайте БДИПЧ.

114. С целью наблюдения за выборами в большем количестве государств-участников в 2002 г. БДИПЧ ввело новую форму деятельности – *миссию по оценке выборов* (МОВ). МОВ размещаются в странах с давно установившейся демократией и в странах, в которых происходит переход к демократии, если есть основания полагать, что выборы в целом будут соответствовать обязательствам ОБСЕ в этой области. Однако могут существовать отдельные аспекты избирательного процесса, вызывающие интерес или беспокойство или заслуживающие внимания в связи с исследованием передовой практики. Методика работы МОВ основана на том, что выборы в странах старой демократии пользуются более высоким доверием общества и проводятся по давно проверенной избирательной технологии, а также на наличии системы сдержек и противовесов, таких как более развитое гражданское общество, плюралистические средства массовой информации и независимая судебная власть. МОВ могут в связи с этим выполнять свои основные задачи при небольших затратах, без долгосрочного или широкомасштабного присутствия наблюдателей.

115. МОВ состоит из группы экспертов, работающих в течение нескольких недель, которая дает общую оценку административно-правовой системы, не проводя систематического и всеобъемлющего наблюдения на избирательных участках в день выборов. МОВ вырабатывает целевые рекомендации, содержащиеся в доступных широкой общественности отчетах, которые публикуются на веб-сайте БДИПЧ. МОВ размещаются также в странах, где происходит переход к демократии. Решение о размещении МОВ в значительной степени принимается на основании имеющихся средств и анализа конкретных относящихся к выборам вопросов, иногда на базе предыдущих отчетов БДИПЧ. В некоторых случаях такое решение основывается на выводах МОП.

116. В случаях когда БДИПЧ не проводит наблюдение за конкретным избирательным процессом, оно может направлять группу экспертов по оказанию поддержки, состоящую из 2-3 специалистов в области выборов. Они дополняют усилия постоянных миссий ОБСЕ на местах, которые в соответствии со своими мандатами следят за выборами (довыборы, выборы в местные органы управления, повторные частичные выборы и т.д.) и предоставляют отчеты о них по своим обычным каналам. В этих случаях БДИПЧ предоставляет в распоряжение находящихся на местах миссий ОБСЕ свой экспертный потенциал в области выборов, но не составляет отдельного отчета, доступного общественности.

Д. Финансовые средства, кадры и отчетность

117. БДИПЧ финансирует работу по наблюдению за выборами и их оценке из единого бюджета ОБСЕ, контролируемого в соответствии с нормами и положениями ОБСЕ, согласно установленным размерам взноса.⁷³ В 2006 г. бюджет отдела по выборам БДИПЧ составлял приблизительно 4,3 миллиона евро. Располагая таким бюджетом, БДИПЧ осуществит до десяти миссий по наблюдению за выборами и даст оценку выборов в пяти государствах-участниках. Для сравнения, Европейский Союз, который осуществляет наблюдение за выборами по всему миру и заключает договоры со всеми наблю-

⁷³ Внебюджетные взносы для наблюдения за выборами не используются; для мероприятий ОБСЕ, связанных с выборами, вне региона ОБСЕ они использовались в трех случаях по специальному решению ПС для каждого случая (дважды в Афганистане и на палестинских территориях). Однако это не были миссии по наблюдению за выборами и выполнялись они по четкому Решению ПС. Относительно взносов в диверсификационный фонд, см. ниже п. 127 данного доклада.

дателями, израсходовал 55 миллионов евро на 21 кампанию в 2005 и 2006 гг. при участии около 2 200 наблюдателей за данный период.⁷⁴ Получается, что БДИПЧ, располагающее скромным бюджетом, охватывает значительный объем выборов в течение любого года в регионе ОБСЕ и при этом работает гибко и экономно.

118. *Директор БДИПЧ* как лицо, назначенное главой этого института государствами-участниками на определенный срок и несущее ответственность за деятельность в рамках его мандата, отчитывается перед Постоянным советом за осуществление мандата БДИПЧ по наблюдению за выборами и соответствие бюджетного планирования нормам и положениям ОБСЕ. БДИПЧ, таким образом, работает в условиях полной прозрачности по отношению к государствам-участникам. Оно заранее обсуждает свои планы с делегациями в контексте бюджетного процесса. Директор БДИПЧ и персонал БДИПЧ часто информируют делегации в Вене с использованием различных форматов. БДИПЧ также открыто для посещения делегаций государств-участников, которые часто пользуются этой возможностью знакомиться с работой БДИПЧ, встречаться с его работниками и обмениваться мнениями и информацией по всему кругу вопросов человеческого измерения. БДИПЧ регулярно проводит консультации с другими международными организациями, занимающимися наблюдением за выборами.

119. БДИПЧ ведет на своем веб-сайте постоянно обновляемый календарь выборов во исполнение решения Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г.⁷⁵ Календарь выборов дает информацию для бюджетного и программного планирования БДИПЧ в связи с его работой в области выборов. БДИПЧ теперь занимается отслеживанием вопросов, связанных с выборами, в большем количестве государств-участников, что следует из его запроса о размещении до восьми миссий по оценке выборов в дополнение к десяти полномасштабным наблюдательным миссиям в 2007 г. Осознавая ограниченность ресурсов, БДИПЧ постоянно оценивает, где его деятельность по наблюдению может принести наибольшую пользу, руководствуясь императивом ответственного отношения к расходованию средств.

120. В связи с тем что миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами являются интенсивными мероприятиями, которые разворачиваются и сворачиваются в сжатые сроки, в разнообразных инфраструктурных и экономических условиях и зачастую при непредсказуемом графике выборов, планирование бюджетных расходов должно всегда учитывать непредвиденные факторы; что касается расходов, то БДИПЧ, как и все прочие институты и миссии ОБСЕ на местах, полностью подотчетно государствам-участникам ОБСЕ. Регулярной практикой является внутренний и внешний аудит расходов БДИПЧ.

121. Для того чтобы обеспечить осуществление мандата БДИПЧ ответственным, подотчетным и эффективным образом, государства-участники вкладывают человеческие и финансовые ресурсы в работу БДИПЧ по наблюдению за выборами. Поэтому Директор БДИПЧ обязан назначать профессионально подготовленных и компетентных сотрудников, которые готовы выполнять свои обязанности в соответствии с мандатом БДИПЧ, поддерживая его общепризнанную безупречную репутацию. Что ка-

⁷⁴ Эта цифра включает миссии, действовавшие до ноября 2006 г.

⁷⁵ Календарь постоянно обновляется на основании информации, получаемой от государств-участников.

сается человеческих ресурсов, используемых при осуществлении наблюдения, в этом БДИПЧ полностью зависит от государств-участников.

122. Глава миссии по наблюдению за выборами назначается Директором БДИПЧ на основании переданных ему полномочий, вытекающих из мандата БДИПЧ по наблюдению за выборами. Таким образом, глава МНВ напрямую подчиняется Директору БДИПЧ, регулярно отчитывается перед отделом по выборам БДИПЧ и часто взаимодействует с ним. Хотя внимание к миссии по наблюдению может привлекать к назначению главы миссии значительный общественный интерес и требования к этой должности могут включать политические оценки, она является скорее технической, нежели политической, и определяется нормами и положениями ОБСЕ по краткосрочным контрактам. Основной задачей главы МНВ является упорядоченная расстановка наблюдателей, поддержание тесных контактов с властями, политическими партиями и гражданским обществом принимающей страны на протяжении всего избирательного процесса, составление промежуточного, предварительного и итогового отчетов.

123. При назначении квалифицированных сотрудников основного состава миссии БДИПЧ следует четкой процедуре.⁷⁶ С этой целью БДИПЧ поддерживает базу данных, в которую заинтересованные эксперты могут отправлять свои резюме; подбирает основной квалифицированный состав на основании профессионального уровня заявителей, опыта работы и пригодности для размещения зачастую с краткосрочным уведомлением.⁷⁷ Члены основного состава принимаются на работу в качестве экспертов (на основе специального трудового соглашения) сроком в среднем от двух до двенадцати недель в зависимости от задачи (полная миссия по наблюдению за выборами, ограниченная миссия, миссия по оценке выборов, группа экспертов по оказанию поддержки). По каждой отдельной МНВ, перевыполняя требования по прозрачности для краткосрочных контрактов, БДИПЧ публикует информацию об именах, должностях и гражданствах членов основного состава на своем веб-сайте.

124. Весь основной состав миссий осуществляет свою работу в рамках мандата и методологии БДИПЧ. Он выполняет свои обязанности под контролем БДИПЧ и под руководством его отдела по выборам. Это подразумевает, что члены МНВ, будь то ее глава либо отдельные наблюдатели, не являются независимыми фигурами, а непосредственным продолжением Бюро в его деятельности по осуществлению мандата.

⁷⁶ В каждую миссию по наблюдению за выборами набираются на основании договора следующие сотрудники: глава, его заместитель, специалист по выборам, специалист по политическим вопросам, специалист по правовым вопросам, специалист по СМИ, специалист по вопросам статистики, координатор долгосрочных наблюдателей, ответственный за материально-техническое обеспечение, ответственный за связи с членами парламента и ответственный за финансовые вопросы. Кроме того, в отдельных случаях могут наниматься: специалист по гендерным вопросам, специалист по проблемам национальных меньшинств и ответственный за безопасность. Если в составе миссии нет конкретного специалиста, его функции могут выполняться другими членами миссии. Гендерные вопросы, как правило, отражаются в отчетах согласно специфическим задачам, изложенным в Планах действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства: «БДИПЧ будет продолжать оказывать государствам-участникам содействие в вовлечении женщин в политическую жизнь. В рамках своих миссий по наблюдению за выборами оно будет и впредь отслеживать участие женщин в электоральных процессах и представлять информацию на эту тему. ... БДИПЧ будет по мере возможности обеспечивать подготовку и публикацию докладов, специально посвященных анализу положения женщин в контексте электоральных процессов» (МС.14/04, Приложение, п. 44(d)).

⁷⁷ Критерии подбора кадров для отдельных миссий включают надлежащий профессиональный уровень и соответствующий опыт работы. Кроме того, глава МНВ должен обладать хорошими лидерскими способностями и навыками общения, а также четким пониманием принципов человеческого измерения ОБСЕ. Всегда уделяется особое внимание дипломатическим и языковым навыкам.

Члены МНВ должны делать все возможное, чтобы не создавать о себе впечатление как о представителях какой-либо страны или политической группы. В деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами и их оценкой не участвуют «национальные делегации». За последнее десятилетие государства-участники ОБСЕ совместно разработали структурную методiku полной и всесторонней оценки избирательного процесса. БДИПЧ делает упор на то, что эта работа осуществляется совместными усилиями государств-участников, поэтому всякий акцент на вопросы гражданства является необоснованным.

Е. «Географический» состав МНВ, рабочий язык и инициативы по подготовке кадров

125. БДИПЧ предпринимает особые усилия по дальнейшему повышению географического разнообразия состава своих миссий по наблюдению за выборами. В 2000 г. в их основной состав входили представители 11 государств-участников. Это число утроилось в 2006 г. *Долгосрочные и краткосрочные наблюдатели* направляются государствами-участниками, которые определяют общий состав каждой миссии; все их расходы (проезд, проживание, суточные, переводчики, машины и водители) покрываются посылающим их правительством. Одно БДИПЧ не может решить вопрос «географического состава» своих миссий, как бы ни определялся этот термин. Обязанностью государств-участников является направление квалифицированных специалистов для осуществления широкомасштабных мероприятий ОБСЕ, включая наблюдение за выборами. Эту ответственность за содействие БДИПЧ в его деятельности по долгосрочному наблюдению за выборами государства-участники не делили поровну в течение последнего десятилетия.

126. В последние годы сложилась практика, которая исключает чрезмерное представительство наблюдателей от какого-либо одного государства-участника. Чтобы обеспечить достаточно разнообразный состав, БДИПЧ проинформировало государства-участники, что будет принимать от одного государства не более 10 процентов от общего числа требуемых наблюдателей. БДИПЧ стремится таким образом диверсифицировать основной состав своих долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. В результате выросло число государств-участников, направляющих в МНВ своих наблюдателей. В целом складывается положительная тенденция: если в работе МНВ в 2006 году приняли участие наблюдатели из более чем 40 стран, то в 2005 г. их было 34, в 2004 г. – 35 и в 2003 г. – 29.

127. Кроме того, БДИПЧ помогает ряду правительств в направлении наблюдателей на работу в миссиях ОБСЕ через *Фонд по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами*. Этот фонд создан из добровольных вкладов государств-участников ОБСЕ и предназначен для расширения состава МНВ и поддержки тех стран, которые реже посылают своих наблюдателей. Со времени его учреждения в 2001 г. БДИПЧ финансировало участие 839 краткосрочных и 129 долгосрочных наблюдателей.⁷⁸

⁷⁸ За счет фонда, взносы в который делают на данный момент только 11 государств-участников и Европейская комиссия, значительно расширено представительство наблюдателей из 20 стран, отвечающих в настоящее время требованиям для получения финансирования: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, бывшая югославская Республика Македония, Молдова, Черногория, Узбекистан, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Туркменистан и Украина. Список стран, получивших поддержку фонда, дан в приложении к настоящему докладу.

128. В последние годы БДИПЧ поддерживало инициативы по подготовке национальных кадров и подчеркивало важность таких усилий. В частности, оно представило внебюджетный проект по подготовке наблюдателей за выборами для оказания помощи государствам в подготовке наблюдателей и повышении уровня международных наблюдателей, принимающих участие в работе миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами. Поначалу проект будет сконцентрирован на подготовке краткосрочных наблюдателей и будет осуществляться в сотрудничестве с Академией ОБСЕ в Бишкеке.⁷⁹

129. В то время как на межправительственном уровне ОБСЕ признает шесть официальных языков, английский язык является рабочим языком Организации, а также БДИПЧ и его подразделений, включая МНВ.⁸⁰ Данный языковой режим, разумеется, не исключает употребление какого-либо другого языка; зачастую принимающие страны подчеркивают значение местных языков. В любом случае БДИПЧ стремится набирать для работы в миссиях экспертов со знанием официального – или самого широко употребляемого – языка страны, в которой они работают. Это не означает, однако, что языковой критерий используется для исключения большого числа других имеющихся в наличии экспертов.

130. Что касается стран СНГ, предпринимаются дальнейшие усилия по задействованию наблюдателей с недостаточным знанием английского языка. В любом случае, у каждой международной команды из двух наблюдателей имеется переводчик, владеющий местным языком. Для достижения максимального удобства БДИПЧ регулярно переводит свои публикации, включая отчеты о выборах и пособия на соответствующие языки, включая, при необходимости, русский. Кроме того, брифинги для краткосрочных наблюдателей, проводимые в странах СНГ, регулярно переводятся на русский язык.

Е. «Одинаковое отношение»

131. После падения Берлинской стены в 1989 г. государства-участники СБСЕ достигли соглашений, заложивших новый фундамент для построения демократии во вновь объединенной Европе. В 1990 г. они обязались «строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах»⁸¹ и добавили к этому проекту 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 ... создания стабильной обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества.»⁸² Государства-участники СБСЕ сделали исторический шаг, разработав ряд критериев для демократических выборов, более передовых по сравнению с любыми принятыми на тот момент межправительственными соглашениями. Для государств с авторитарным прошлым это стало стартовым сигналом к немедленному переходу к установленным

79 К концу 2006 г., отдел по выборам БДИПЧ проведет обучение около 50 краткосрочных наблюдателей из 20 государств-участников при поддержке диверсификационного фонда. В 2007 г. пройдут две учебные сессии. Проект будет осуществляться в сотрудничестве с Отделом подготовки кадров Секретариата ОБСЕ. Будет продолжаться и оказание помощи национальным программам.

80 Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы (1990 г.), предусматривает, что Директор каждого института будет определять порядок его работы (Часть II, пункт 8).

81 Парижская хартия для новой Европы, 1990 г.

82 Копенгагенский документ, 1990 г.

политическим нормам демократического управления. Таким образом, подлинным смыслом существования БДИПЧ явилось обеспечение того, чтобы эти обязательства стали достижимыми в обозримом будущем, а также помощь в ускорении демократического перехода, в тех случаях когда остатки автократического правления продолжали создавать препятствия на пути демократии.⁸³

132. За последнее десятилетие БДИПЧ, равно как и вся ОБСЕ, сфокусировало большие усилия как по мониторингу, так и технической помощи на переходных странах в Центральной и Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Кавказе и Центральной Азии. Будучи далеко не случайным выбором, этот географический вектор полностью планировался государствами-участниками и неоднократно получал одобрение. Заявления о том, что действия БДИПЧ «несбалансированы», поскольку они чрезмерно сфокусированы на отдельных регионах, являются поэтому необоснованными. Напротив, осознавая, что государства также выразили твердое согласие с тем, что обязательства применяются в равной мере ко всем государствам-участникам региона, БДИПЧ в последние годы расширило свою деятельность в регионе более, чем любой другой рабочий орган ОБСЕ.

133. Государства-участники вполне осознают, что обязательства ОБСЕ одинаковы для всех в равной мере. На встрече в 1998 г. министры призвали БДИПЧ, «при наличии достаточных для этого ресурсов, к распространению сферы его внимания на все государства региона ОБСЕ».⁸⁴ Они отметили, что БДИПЧ может играть ключевую роль в помощи государствам по укреплению судебных структур и избирательной системы, а также НПО с целью усиления потенциала в области прав человека и интеграции национальных меньшинств в активную общественную жизнь. БДИПЧ надлежащим образом следует этой рекомендации в рамках имеющегося бюджета. БДИПЧ поэтому строго избегает какого-либо «географического уклона». Некоторые страны могут оправданно попадать в центр внимания, но не из-за географического положения, а вследствие реальной ситуации, которая сильно различается по региону в целом. БДИПЧ, следовательно, будет продолжать действовать и в отдельных точках, где это оправдано, и в то же время напоминать всем государствам об их обязательствах и оказывать консультационные услуги и содействие там, где это необходимо.

134. ОБСЕ и ее миссии и институты не характеризуются однобокой географической сфокусированностью. Однако для специальных целей – от поддержки демократизации до обеспечения раннего оповещения и постконфликтного восстановления и институционального строительства – инструменты были разработаны совместно. Распределение деятельности институтов арифметически равным образом по всем 56 государствам-участникам едва ли можно совместить с императивом создания более эффективной ОБСЕ или более эффективного расходования средств. Когда Группа видных деятелей рекомендовала «одинаковое отношение ко всем государствам-участникам»,⁸⁵ она не могла тем самым подразумевать размещение идентичных миссий по

83 Это специальный мандат, предоставленный БДИПЧ в п. 5с Хельсинкского документа (Решения VI, 1992 г.), который поставил перед БДИПЧ задачу добиваться целей, определенных в Программе координированной помощи недавно принятым государствам-участникам.

84 Доклад о деятельности Действующего председателя, Приложение 2 (VI.5) к Декларации министров на встрече в Осло, 1998 г.

85 «Единство цели», п. 24(с), см. сноску 61 настоящего доклада.

наблюдению за выборами в каждом государстве-участнике. Такое понимание придало бы наблюдению характер механического, формального действия и, следовательно, противоречило бы его цели – содействовать обществам в переходе к демократии и ее укреплению. Рекомендации Группы видных деятелей побуждают нас понимать одинаковое отношение как необходимость обеспечивать соблюдение всеми государствами-участниками одинаковых обязательств и стандартов.

135. БДИПЧ может играть полезную роль, помогая государствам в дальнейшем развитии их избирательной практики как устранением давнишних недостатков, так и ответами на новые вызовы и изменения. Оно выработало такую методологию, которая позволяет справляться с избирательными вызовами, возникающими как в переходных, так и установившихся демократиях. Поскольку последние обладают хорошо проверенной практикой в области выборов, которая пользуется всеобщим доверием электората, а также свободными и развитыми СМИ и гражданским обществом, которые выставляют недостатки в избирательном процессе на публичное обсуждение, миссии по оценке выборов могут исследовать общие административно-правовые рамки выборов со значительно меньшими человеческими и финансовыми затратами. С 2002 г. БДИПЧ размещает миссии по оценке выборов, исходя из предположения, что выборы будут соответствовать обязательствам ОБСЕ, но БДИПЧ может комментировать отдельные вопросы в соответствии с передовой электоральной практикой выполнения обязательств ОБСЕ.⁸⁶

136. БДИПЧ никогда не располагало бюджетными ресурсами, чтобы размещать миссии по оценке потребностей на выборах во всех государствах-участниках. Рассеивание ресурсов БДИПЧ «тонким слоем» по всему региону в непродуманном стремлении применить одинаковую процедуру ко всем государствам значительно сократило бы эффективность этой работы. Если же государства сочтут целесообразным расширить деятельность БДИПЧ по оценке потребностей, то оно готово, при наличии ресурсов, принять соответствующие меры и размещать миссии по оценке потребностей на большем числе выборов или на всех предстоящих выборах.

Г. Отчеты и рекомендации

137. В соответствии с передовой мировой практикой методология БДИПЧ позволяет получать выводы неполитизированного, беспристрастного и конкретного характера. Эти выводы своевременно публикуются при соблюдении принципа прозрачности. БДИПЧ докладывает о своих наблюдениях в периодических промежуточных отчетах в период, предшествующий выборам; излагает предварительные данные и выводы на следующий день после выборов и издает итоговый отчет после завершения процесса, когда результаты официально утверждены, а избранные кандидаты вступили в должность. Все отчеты доступны всем государствам-участникам, а также общественности.

138. Миссии по наблюдению за выборами должны быть прозрачными и уважать право принимающей страны на информацию. БДИПЧ получило ясное поручение (Хельсинкская встреча на высшем уровне 1992 года) информировать общественность о сво-

⁸⁶ С 2002 г. миссии по оценке выборов направлялись, среди прочих, в Соединенные Штаты (2002 и 2006 гг.), Канаду (2006 г.), Болгарию (2005 и 2006 гг.), Нидерланды (2006 г.), Италию (2006 г.), Соединенное Королевство (2005 г.), Словакию (2004 г.), Испанию (2004 г.), Румынию (2004 г.), Шотландию и Уэльс (2003 г.), Северную Ирландию (2003 г.), Францию (2002 г.) и Турцию (2002 г.).

ей деятельности. К тому моменту, когда МНВ издает *Заявление о предварительных выводах* (далее «предварительное заявление»), она уже проработала в среднем около 6-8 недель в соответствующей стране и готова представить отчет по ключевым выводам и заключениям. В интересах прозрачности и в целях реагирования на требования общественности и привлечения внимания к этой важной деятельности наблюдатели обычно делают предварительное заявление на следующий день после выборов.

139. БДИПЧ никогда не объявляет и не комментирует *результаты* выборов, а сосредотачивает внимание на избирательном *процессе*. БДИПЧ только дает комментарий по поводу честности, точности и своевременности объявления результатов. Предварительное заявление обнародуется на следующий день после голосования и никогда раньше, с тем чтобы включить информацию по всем аспектам голосования и подсчета голосов. Оно называется «предварительным», потому что может объявляться до завершения окончательного сведения результатов голосования, официального объявления результатов и окончания процесса рассмотрения жалоб и апелляций. Заявление является краткой сводкой основных наблюдений и выводов по правовой структуре, управлению выборами, избирательной кампании и СМИ, а также по процессам голосования в день выборов и подсчета голосов.⁸⁷ В нем дается оценка степени соблюдения обязательств ОБСЕ и других универсальных принципов, а также внутреннего законодательства и возможности того, что замеченные нарушения закона поставили под угрозу целостность процесса. Заявление основывается только на фактах; согласованный в результате дипломатических или политических усилий текст не послужит своей цели – вскрыть проблемы, присущие данному избирательному процессу.

140. Предварительное заявление включает как анализ долгосрочных наблюдений, так и анализ отчетов по дню выборов, представляемых краткосрочными наблюдателями, включая присланных различными парламентскими ассамблеями. Содержащаяся в нем информация основывается не на простых впечатлениях, а на анализе, проводимом миссией по на-

В Декларации принципов международного наблюдения за выборами говорится, что «международные миссии по наблюдению за выборами должны выпускать своевременные, достоверные и непредвзятые заявления для общественности ... с представлением своих выводов, заключений и любых соответствующих рекомендаций ... Миссии должны публично объявлять о своем присутствии в стране, в том числе о своем мандате, составе и сроке полномочий, представлять, в соответствующих случаях, периодические доклады и публиковать предварительное заявление о выводах по итогам выборов и окончательный доклад по завершении процесса выборов».

блюдению в предвыборный период, и на отчетах краткосрочных наблюдателей (КН), заполнивших контрольные бланки наблюдения во время посещения избирательных участков и центров подсчета голосов в день голосования. Отчеты КН позволяют провести статистическую обработку данных на уровне участков для голосования, которые представляются коллективно в предварительном заявлении. Далее КН выслушиваются ответственными долгосрочными наблюдателями по их районам, что имеет место до обнародования предварительного заявления. В дополнение к этому, в соответствии с Кодексом поведения наблюдатели должны принять участие в опросе после окончания наблюдения до выезда из страны.

⁸⁷ Кроме того, в центре внимания должны быть регистрация кандидатов/партий, регистрация избирателей, оспаривание результатов выборов, участие женщин и национальных меньшинств в избирательном процессе и зачастую также сведение результатов голосования.

141. Далее в *Итоговом отчете* БДИПЧ используются выводы всей МНВ, включая совместную работу основного состава, ДН и КН. Он отличается большей глубиной, чем предварительное заявление, отражая таким образом степень доверия кандидатов и электората к избирательному процессу, а также степень проявления властями политической воли к проведению выборов согласно обязательствам ОБСЕ.⁸⁸ БДИПЧ предлагает также ряд рекомендаций по приведению избирательного процесса в более близкое соответствие с обязательствами ОБСЕ.

Н. Сотрудничество с партнерскими организациями

142. Давно уже преодолена прежняя практика параллельных пресс-конференций, соперничества за внимание прессы, разноречивых оценок. Такая ситуация давала возможность руководителям страны заниматься поиском «удобного» суда, настраивать один наблюдательный орган против другого, чтобы отвлечь внимание от недостатков в избирательной системе. БДИПЧ осознало ценность своего сотрудничества с парламентскими ассамблеями и приступило к выполнению задач, определенных в Документе Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года, а именно: «Проводить консультации со всеми соответствующими организациями, с тем чтобы заложить основу для координации в этой области [выборов]».⁸⁹ Оно выстроило практический формат сотрудничества с другими международными организациями, такими как Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Европейский парламент (ЕП) и, в отдельных случаях, Парламентская ассамблея НАТО (ПА НАТО), а также с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (CLRAE). БДИПЧ поддерживает регулярные контакты с наблюдателями СНГ с целью обмена предварительными данными. ОБСЕ имеет опыт создания основ успешного сотрудничества с теми парламентскими ассамблеями, которые полностью принимают методологию наблюдения за выборами, разработанную БДИПЧ в 1996 г.⁹⁰

143. Парламентские органы должны сыграть важную роль в сотрудничестве с БДИПЧ для осуществления его мандата через регулярное участие в наблюдении за выборами в день голосования. БДИПЧ ценит особый опыт, привносимый избранными парламентариями, и их вклад в выработку предварительных выводов. БДИПЧ формулирует полученные данные в тесном сотрудничестве с ПА ОБСЕ и, в случае если они принимали участие в наблюдении, с ПАСЕ и ЕП и, в отдельных случаях, с ПА НАТО и CLRAE.⁹¹ В соответствии с Договором о сотрудничестве 1997 года Действующий председатель ОБСЕ регулярно назначает Председателя ПА ОБСЕ или другого высокопоставленного представителя ПА ОБСЕ специальным координатором краткосрочных наблюдателей

88 В итоговом отчете подробно описывается политический контекст; законодательные рамки; организация выборов; регистрация избирателей и кандидатов; избирательная кампания; СМИ; процессы голосования, подсчета и сведения результатов; процесс рассмотрения жалоб и апелляций; объявление результатов.

89 Решение VIII, п. 12.

90 БДИПЧ всегда приветствовало рабочие контакты между МНВ БДИПЧ и другими организациями. Хотя некоторые из них иногда выражали стремление развивать свою практику наблюдения за выборами в соответствии с методологией БДИПЧ, различия в методах и подходах все еще, кажется, препятствуют более тесному сотрудничеству, о чем свидетельствуют различные выводы по наблюдениям и различная интерпретация одинаковых фактов. См. сноску 70 данного доклада.

91 Участие таких международных парламентских органов зависит от получения приглашения от властей конкретной страны.

ОБСЕ для представления предварительного заявления совместно с другими руководителями, включая главу МНВ БДИПЧ.⁹²

144. Договор о сотрудничестве, таким образом, послужил своей цели достижения де-факто институционального сотрудничества между БДИПЧ и ПА ОБСЕ и другими парламентскими органами. Этот договор хорошо действует при наличии доброй воли всех сторон. Учитывая, что БДИПЧ высоко ценит широкий спектр опыта парламентариев, и надеясь на дальнейшее улучшение реализации договора 1997 г., г-н Леннмаркер, Председатель ПА ОБСЕ, и Директор БДИПЧ недавно инициировали механизм консультаций экспертов. Помимо расширения сотрудничества на местах, БДИПЧ также считает, что парламентским органам принадлежит значительная роль в дальнейшей перспективе, так как они, во многих случаях, осуществляют мониторинг и докладывают о развитии ситуации через структуры комиссий или рабочих групп.

I. Продолжение работы и диалога после выборов

145. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство следовать рекомендациям, содержащимся в отчетах миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами. Термин «меры во исполнение рекомендаций БДИПЧ по итогам выборов» впервые был подчеркнут в официальном документе ОБСЕ на встрече Совета министров в Осло 1998 года⁹³ и использован повторно на Стамбульской встрече на высшем уровне в ноябре 1999 г.⁹⁴ На встрече Совета министров, состоявшейся в Порту в 2002 г., государства-участники ОБСЕ призывались укрепить меры во исполнение рекомендаций миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами.⁹⁵ Общим посланием этих решений является то, что коль скоро рекомендации миссий БДИПЧ появляются на свет, игнорирование таких рекомендаций будет идти вразрез политическим обязательствам. Игнорирование или отказ от выполнения рекомендаций поставили бы под сомнение политическую волю государств-участников к выполнению своих обязательств в области проведения подлинно демократических выборов. Эффективное реагирование, направленное на устранение вскрытых во время выборов недостатков, максимизирует ценность наблюдения за выборами и может предотвратить повторное возникновение тех же самых проблем на последующих выборах.

146. Совет министров на встрече в г. Маастрихте (2003 г.) поставил перед БДИПЧ задачу рассмотреть пути повышения эффективности его содействия государствам-участникам в выполнении рекомендаций, выработанных БДИПЧ в отчетах о наблюдении за выборами, и информировать Постоянный совет о ходе реализации этой задачи. В том же ключе, Группа видных деятелей заявила в 2005 г., что «следует рекомендовать БДИПЧ уделять больше внимания работе на послевыборном этапе путем диалога и основанной на сотрудничестве практической поддержки. Кроме того, БДИПЧ следует после консультаций с соответствующим государством докладывать Постоянному совету (ПС) о дальнейших шагах после выборов».⁹⁶ На совещании по выборам, состояв-

92 Договор о сотрудничестве 1997 года был подписан Действующим председателем ОБСЕ и Председателем ПА ОБСЕ.

93 Доклад о деятельности Действующего председателя, Приложение 2 (VI.4) к Декларации министров на встрече в Осло, 1998 г.

94 Глава III, «Единство цели», п. 25, см. прим. 61 данного отчета.

95 Решение № 7, Обязательства, касающиеся выборов, с. 49.

96 «Единство цели», п. 24.d, см. прим. 61 настоящего доклада.

шемся в 2005 г., некоторые государства призвали к более добросовестному и систематичному подходу к дальнейшей работе после выборов.⁹⁷ Прозвучали отдельные предложения потребовать от государств предоставления отчетов ПС через шесть-девять месяцев после выборов о том, как они планируют претворять в жизнь рекомендации и осуществлять стратегическое сотрудничество с ПС и БДИПЧ. До сих пор такие проекты систематичного и последовательного отслеживания применения рекомендаций подробно не рассматривались.

147. БДИПЧ в настоящее время рассматривает пути внедрения последовательных дальнейших усилий в свою методологию. Однако, чтобы побудить государства-участники к реагированию на рекомендации БДИПЧ, необходимо постоянное участие политического органа ОБСЕ – Постоянного совета. В этом отношении также является критической роль Действующего председателя, поскольку он должен напоминать государствам о необходимости соблюдения обязательств. Чтобы меры по реагированию на рекомендации были эффективными, соответствующие государства-участники ОБСЕ должны проявлять политическую волю к совершенствованию этого процесса и приведению его в соответствие с международными стандартами. Нежелание некоторых государств претворять в жизнь рекомендации БДИПЧ показывает, что такой политической воли может не хватать. В таких случаях уже отмеченные недостатки имеют тенденцию к повторению при последующих выборах.

148. Ряд стран сотрудничает с БДИПЧ в области внутренней избирательной реформы. Возможности БДИПЧ по отслеживанию дальнейших шагов увеличиваются благодаря специальному приглашению, которое позволяет Бюро поддерживать усилия руководства принимающего государства путем предоставления в его распоряжение своего опыта. При исполнении функций по отслеживанию дальнейших мер БДИПЧ применяет комплексный и прозрачный подход, который охватывает весь политический спектр и признает роль гражданского общества. Бюро, однако, осмотрительно не предоставляет технической помощи непосредственно перед выборами, что могло бы поставить под сомнение его роль как нейтрального наблюдателя. Наиболее практично, когда государства извещают о своей готовности вести последующий диалог сразу же после того, как БДИПЧ публикует доклад по предыдущим выборам. В последнее время были созданы положительные прецеденты в этом отношении.

В сентябре 2006 г. БДИПЧ подписало Меморандум о взаимопонимании с министерством внутренних дел Албании, в котором определяются условия предоставления экспертной помощи Генеральному директорату министерства в модернизации систем регистрации населения. Меморандум представляет собою конкретное следствие рекомендации № 18 Отчета миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами (парламентские выборы 3 июля 2005 г.), в которой говорится, что «работа по обновлению регистров актов гражданского состояния и ... списков избирателей потребует долгосрочных усилий, если албанские власти хотят создать функциональную систему записи актов гражданского состояния (и соответственно составления списков избирателей) к выборам 2009 г.»

149. Объем дальнейшей работы зависит от намерений руководства принимающего государства-участника по улучшению избирательного процесса. Помощь включает поездки экспертов, предоставление правовых комментариев и обсуждения за круглым

⁹⁷ Ср. «Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting on Challenges of Election Technologies and Procedures» [Итоговый отчет дополнительного совещания по человеческому измерению «Вызовы избирательных технологий и процедур»] (Вена, 21-22 апреля 2005 г.), 12 июля 1995 г., с. 64.

столом. До сих пор помощь БДИПЧ главным образом фокусировалась на совершенствовании правовой системы, связанной с выборами. Такая работа ведется в ряде государств-участников ОБСЕ. С 1998 г. БДИПЧ занималось обзором избирательного законодательства в большинстве случаев совместно с *Европейской комиссией за демократию через право* (Венецианская комиссия).⁹⁸ Чаще всего эти обзоры способствовали улучшению правовых рамок избирательного процесса и сближению соответствующих законов с обязательствами ОБСЕ. В некоторых случаях дальнейшая работа шла дальше улучшения правовой системы и касалась качества записей актов гражданского состояния и списков избирателей, работы судебных и правоохранительных органов и СМИ. Успех всегда был результатом объединения в критические моменты усилий как властей, так и оппозиции.

150. Несколько государств-участников ОБСЕ предложили, чтобы БДИПЧ проводило сравнительный обзор избирательного законодательства каждого государства-участника. БДИПЧ считает такую инициативу заслуживающей внимания; однако, учитывая сложность избирательного законодательства в большинстве государств-участников, для осуществления исследования такого объема потребовалось бы привлечение значительного числа экспертов на протяжении нескольких лет, что превосходит все имеющиеся на данный момент в распоряжении БДИПЧ человеческие и финансовые ресурсы. В настоящее время БДИПЧ ежегодно проводит обзоры, при наличии соответствующих просьб, около десятка избирательных законов в свете обязательств ОБСЕ. Материалы по отдельным правовым обзорам, публикуемые на веб-сайте www.legislationline.org, являются значительным дополнительным источником информации, который государства-участники могут использовать при сравнении законодательств.⁹⁹

Ж. Движение вперед: дальнейшее укрепление деятельности БДИПЧ, связанной с выборами

151. В предыдущих разделах этой главы описывались мандат БДИПЧ по наблюдению за выборами, а также методология и практика, разработанные БДИПЧ для осуществления мандата за последнее десятилетие. Это наш ответ на многочисленные вопросы, полученные от государств-участников в ходе подготовки настоящего доклада. БДИПЧ считает, что его работа, связанная с выборами, полностью соответствует мандату, предоставленному государствами-участниками. Она была неоднократно одобрена высшими политическими органами ОБСЕ и преобладающим большинством государств-участников. Эта работа согласуется с соответствующими правилами и процедурами и приносит большую пользу государствам-участникам и международному сообществу в целом.

152. БДИПЧ применяет современные концепции управления, подразумевающие постоянное совершенствование, направленное на повышение эффективности и прозрач-

⁹⁸ С 2000 г. БДИПЧ осуществило обзоры свыше 80 избирательных законов.

⁹⁹ Имеется доступ к обширным материалам на www.acerproject.org, где содержится исчерпывающая официальная информация по выборам, в том числе соответствующие законодательные акты, поощряется налаживание контактов среди экспертов по выборам и предлагаются услуги по развитию возможностей. Проект «Организация и финансирование выборов» (АСЕ) осуществляется объединенными усилиями семи партнерских организаций, каждая из которых обеспечивает целевую техническую помощь в управлении выборами.

ности и использование передового опыта с учетом извлеченных уроков. Для того чтобы оправдать ожидания государств в этой сфере, а также следовать рекомендациям Группы видных деятелей, было определено 12 путей дальнейшего усовершенствования деятельности БДИПЧ, связанной с выборами, и повышения эффективности содействия, оказываемого БДИПЧ государствам в выполнении ими своих обязательств.

БДИПЧ проводит активную работу по дальнейшему улучшению своей оперативной деятельности в соответствии с мандатом. Эти постоянные усилия БДИПЧ можно кратко изложить в следующих 12 пунктах.

I. Повышение эффективности дальнейших мер по рекомендациям

Наблюдение за выборами не является самоцелью; оно должно способствовать выполнению государствами-участниками ОБСЕ своих обязательств. Поэтому государства продолжают воспринимать дальнейшие меры по претворению в жизнь рекомендаций БДИПЧ как предмет для более пристального внимания. В этом контексте ключевым элементом является укрепление роли ПС. Зачастую отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами, включая промежуточные отчеты, публикуемые до дня выборов, обсуждаются в ПС как «текущие вопросы». Эти дискуссии, однако, не являются регулярными. Открытое обсуждение конкретных дальнейших мер, направленных на выполнение рекомендаций БДИПЧ по наблюдению за выборами, должно регулярно включаться отдельным пунктом в повестку дня ПС. Совет министров на встрече в Маастрихте (2003 г.) решительно призвал к такому отслеживанию выполнения рекомендаций. Кроме того, эффективная стратегия отслеживания реакций на рекомендации БДИПЧ по наблюдению за выборами могла бы включать следующие элементы:

- ▶ Публикация и широкое распространение отчетов МНВ для привлечения общественности к деятельности по отслеживанию выполнения, включая более активное участие внутренних групп наблюдателей, как партийных, так и непартийных;
- ▶ Дальнейшее повышение доступности рекомендаций МНВ для конкретных государств-участников через веб-сайт ОБСЕ;
- ▶ Определение роли парламентариев в контексте отслеживания выполнения рекомендаций, в том числе в рамках ПА ОБСЕ;
- ▶ Продолжение дискуссий на высоком уровне с чиновниками высокого ранга в соответствующих странах о путях совершенствования избирательного процесса и применения рекомендаций БДИПЧ;
- ▶ Проведение совещаний экспертов за круглым столом по рекомендациям БДИПЧ с заинтересованными сторонами (представителями власти, организаторами выборов, политическими партиями, гражданским обществом, международными организациями и НПО);
- ▶ Обзор законодательства (в сотрудничестве с международными организациями, особенно Венецианской комиссией), последующие консультации о путях совершенствования избирательного законодательства и об обеспечении соответствия международным стандартам и передовой практике;
- ▶ Расширение диалога с миссиями ОБСЕ на местах по проектам целевой технической помощи, а также с национальным руководством для определения соответствующих органов-исполнителей;

- ▶ Выпуск отчетов по конкретным странам о степени выполнения рекомендаций в течение 12-18 месяцев, при наличии доступа;
- ▶ Содействие приглашению государствами БДИПЧ к диалогу в послевыборный период, что будет означать учащение визитов Директора и других представителей БДИПЧ, для представления и обсуждения данных и выводов наблюдений за выборами;
- ▶ Увеличение числа миссий по наблюдению за выборами в местные органы власти и референдумами, а также возможность наблюдения за довыборами, частичными и повторными выборами в государствах-участниках до следующего цикла выборов в стране для проверки состояния на данный момент, при наличии ресурсов.

II. *Улучшение внедрения методик наблюдения за выборами*

Методика БДИПЧ, описанная в данном докладе и подробно изложенная в пособии БДИПЧ под названием *Руководство по наблюдению за выборами*, за последнее десятилетие приобрела хорошую репутацию и по-прежнему является ориентиром для других организаций. Она представляет собой результат многолетнего практического опыта, уроков прошлого и постоянной работы по поиску эффективных, заслуживающих доверия и прозрачных решений. В свете повышенного интереса государств-участников к методологии БДИПЧ, в последнее время Бюро предприняло особые усилия по определению сфер, где применение его методики можно было бы сделать более эффективным и стандартизированным. Вследствие этого БДИПЧ намерено:

- ▶ Далее совершенствовать методологию по мере необходимости и предвосхищать развитие событий в области выборов, с тем чтобы находить ответы на вновь возникающие вызовы, в особенности новые избирательные технологии;
- ▶ Опубликовать руководство по мониторингу СМИ, а также пособие для долгосрочных наблюдателей;
- ▶ Рассмотреть возможность составления руководства по наблюдению за регистрацией участников голосования, а также разработки положений о финансировании избирательных кампаний;
- ▶ Пересмотреть и обновить существующие публикации БДИПЧ по данной тематике, включая участие национальных меньшинств и разрешение споров по выборам;
- ▶ Проводить регулярные брифинги для делегаций государств-участников по вопросам методологии;
- ▶ Практиковать более структурированную обратную связь по поводу организации МНВ со стороны КН и ДН;
- ▶ Организовывать регулярные встречи с международными организациями, вовлеченными в наблюдение за выборами, для обзора текущей практики.

III. *Расширение «географии» деятельности БДИПЧ, связанной с выборами*

В последние годы БДИПЧ расширило свою деятельность, связанную с выборами, на весь регион ОБСЕ. Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами являются поэтому самыми разнообразными в географическом смысле видами деятельности ОБСЕ. Тот факт, что обязательства ОБСЕ являются в равной степени непреложными для всех государств-участников, служит прочным основанием для

всей работы. Не переставая отвечать на конкретные нужды и запросы и концентрировать внимание на ситуации в каждом отдельном государстве, БДИПЧ и далее будет развивать целевую деятельность по всему региону ОБСЕ. БДИПЧ намерено:

- ▶ Оценивать потенциал миссий и, при наличии ресурсов, повышать этот потенциал, чтобы уделять внимание большему кругу государств, в частности, через увеличение числа миссий по оценке выборов, направляемых в страны с давно установившимися демократическими традициями или находящиеся на этапе перехода к демократии, при финансировании из единого бюджета ОБСЕ;
- ▶ Рассмотреть возможность ходатайства о существенном и пропорциональном увеличении доли в едином бюджете, что могло бы позволить развертывание миссий по оценке потребностей в каждом государстве-участнике ОБСЕ, проводящем выборы на государственные должности, в любом данном году.

IV. *Дальнейшая диверсификация состава наблюдателей/экспертов МНВ*

В последние годы достигнут значительный прогресс в повышении диверсификации состава участников наблюдения за выборами. Важно избежать стереотипного восприятия наблюдателей как «представителей» своей страны или мнения о том, что они преследуют иные намерения, нежели объективное наблюдение за избирательным процессом и составление достоверного отчета о нем в соответствии с Кодексом поведения. Государства-участники ОБСЕ прекрасно осознают, что повышение диверсификации находится под их контролем через систему направления наблюдателей. В отношении стран, которые не могут командировать наблюдателей, БДИПЧ активно способствует повышению диверсификации. Поддержка этих усилий возможна через:

- ▶ Увеличение числа наблюдателей, финансируемых внебюджетным Фондом БДИПЧ по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами;
- ▶ Регулярное обращение к государствам-участникам с напоминанием о том, что широкий и разнообразный состав миссий по наблюдению за выборами достигим только при их поддержке;
- ▶ Ведение и регулярное обновление сравнительной таблицы, отражающей помощь государств-участников;
- ▶ Выделение информации об участии женщин и мужчин во всех аспектах наблюдения за выборами с целью дальнейшего укрепления гендерного баланса;
- ▶ Улучшение подготовки наблюдателей (см. VII ниже);
- ▶ Поддержание тенденции к диверсификации основного состава.

V. *Дальнейшее увеличение прозрачности при подборе кадров*

БДИПЧ следует всем соответствующим правилам и процедурам при краткосрочном найме экспертов для формирования основного состава миссий по наблюдению за выборами, включая глав миссии как руководителей основного состава, посредством заключения специальных трудовых соглашений. В отличие от практики любых других подразделений ОБСЕ, информация о таких работниках публикуется в Интернете, как только они приступают к своим обязанностям. Вследствие расширения видов деятельности, связанной с выборами, и ввиду

повышения доверия государств-участников к тому, что поиск и наем таких экспертов соответствуют наивысшим профессиональным стандартам, будет принят ряд мер, включая следующие:

- ▶ Дальнейшее развитие общедоступной базы данных экспертов по выборам с целью составления открытого списка глав миссий;
- ▶ Увеличение доступности списка должностей основного состава;
- ▶ Повышение осведомленности о списке через широкое распространение сведений и объявления в соответствующих периодических изданиях для привлечения квалифицированных претендентов;
- ▶ Изыскание возможностей, включая поиск соответствующих ресурсов, для внедрения открытого и конкурсного механизма, который позволит БДИПЧ нанимать глав миссий по наблюдению за выборами и другой основной персонал;
- ▶ Повторные запросы в адрес государств-участников ОБСЕ о привлечении компетентных специалистов, с тем чтобы охватить лиц, которые до этого не участвовали в работе миссий по наблюдению за выборами в силу непрозрачной или ограничительной политики в сфере направления наблюдателей;
- ▶ Поощрение государств к введению открытых и конкурсных процедур по поиску и отбору КН и ДН и постоянному информированию БДИПЧ об их практике в этой области.

VI. Создание сети контактов, включающей специалистов-практиков в области наблюдения за выборами

Для эффективного накопления практического опыта и знаний специалистов по наблюдению за выборами, БДИПЧ могло бы воспользоваться сетью контактов среди экспертов, которые трудились на поприще наблюдения за выборами на протяжении многих лет. Они помогли в разработке и совершенствовании методологии и внесли свой вклад в работу БДИПЧ в этой сфере. Для того чтобы поддерживать расширенную и более структурированную сеть и обеспечить наилучшее применение накопленного опыта в будущей деятельности, БДИПЧ намерено:

- ▶ В ближайшее время изучить возможности для создания сети контактов среди специалистов БДИПЧ по наблюдению за выборами, которая послужила бы устойчивым механизмом обратной связи для улучшения проводимой БДИПЧ работы по наблюдению за выборами, извлечения уроков из прошлого и предложения нововведений;
- ▶ Обеспечить возможности для периодического взаимодействия с организаторами выборов в государствах-участниках и группами внутренних наблюдателей.

VII. Расширение работы с общественностью и содействие в подготовке кадров

Одним из важнейших факторов увеличения участия наблюдателей от стран, которые были недостаточно представлены прежде, является способность потенциальных наблюдателей эффективно участвовать в таких миссиях. Требуемые навыки включают собственно опыт работы наблюдателем, а кроме того, степень владения иностранными языками и уровень общего развития, а также способность трудиться в неоднородном коллективе и соответствовать высоким профессиональным стандартам и определенным правилам поведения. В некоторых

странах обеспечивается целевая подготовка на национальном уровне, которая заметно и значительно улучшает качества наблюдателей при работе на местах. БДИПЧ систематически поддерживает усилия по подготовке кадров в течение многих лет, направляя сотрудников своего отдела по выборам для проведения занятий. Важным фактором в подготовке наблюдателей является обеспечение того, чтобы отбор кадров был связан с учебными программами, т.е. чтобы люди, которые проходят обучение, действительно направлялись на работу в миссии, а люди, которых посылают в качестве наблюдателей, уже прошли обучение и принимали в нем активное участие. Для оказания помощи государствам в этих усилиях БДИПЧ намерено:

- ▶ Осуществлять учебную программу для международных наблюдателей за выборами в дополнение к усилиям государств и прочим усилиям БДИПЧ, предпринимаемым в этом отношении в каждом конкретном случае;
- ▶ Далее развивать и реализовывать существующую внебюджетную программу по подготовке наблюдателей;
- ▶ Поощрять государства в разработке национальных программ по подготовке наблюдателей;
- ▶ Оказывать помощь государствам в разработке содержания и модулей обучения наблюдателей за выборами;
- ▶ Обратить особое внимание на относящуюся к данной тематике языковую терминологию в своей собственной учебной деятельности и проводить работу с соответствующими партнерами в этом отношении;
- ▶ Усилить сотрудничество с отделом подготовки кадров ОБСЕ и Академией ОБСЕ в Бишкеке.

VIII. Развитие потенциала по использованию электронных технологий и наблюдению за электронным голосованием

Для того чтобы БДИПЧ закрепило за собой ведущую роль в сфере наблюдения за выборами, оно должно также освоить развивающуюся область электронного голосования и использования электронных технологий при мониторинге выборов. В то время как другие организации концентрируют внимание на электронном голосовании как таковом, существуют только отдельные фрагменты знания о том, как вести наблюдение за такими инновационными процессами. Чтобы справиться с вызовами, возникающими при наблюдении за новыми технологиями голосования, БДИПЧ разработало внебюджетный проект. Эти вопросы обсуждались в 2005 г. на Дополнительном совещании по человеческому измерению «Вызовы избирательных технологий и процедур», а также на совещании экспертов в октябре 2006 г. в Варшаве. В результате этих дискуссий БДИПЧ намерено:

- ▶ Создать Группу экспертов по вопросам наблюдения за электронным голосованием и использованием информационных технологий на выборах;
- ▶ Предоставить экспертный потенциал Группы в распоряжение государств-участников, миссий ОБСЕ на местах и других организаций наблюдателей. Члены Группы экспертов будут выступать консультантами и посредниками по требованию, они будут выполнять свои функции в своем личном качестве экспертов и не будут представлять никакие организации или государства-участники.

IX. Повышение доступности информации на разных языках в целях способствования равному и полноценному участию наблюдателей из всего региона ОБСЕ

Рабочим языком БДИПЧ, как и всех институциональных структур ОБСЕ, является английский. Являясь оперативной составной частью БДИПЧ, миссии по наблюдению за выборами также пользуются английским языком в качестве рабочего, хотя знание и владение соответствующими местными языками приветствуется. Как часть более широкого набора умений и навыков, необходимых для работы, связанной с выборами, языковые навыки являются одним из факторов при выборе профессиональных экспертов для миссий по наблюдению за выборами. Кроме того, в случае необходимости предоставляются устные и письменные переводчики. Учитывая, что по некоторым данным участники деятельности, проводимой БДИПЧ в связи с выборами, продолжают сталкиваться с языковыми проблемами, БДИПЧ намерено:

- ▶ Провести изучение проблем и оценку потребностей среди наблюдателей по всему региону ОБСЕ в отношении обеспеченности учебными материалами, текущими документами, отчетами и т.п. с языковой точки зрения, чтобы выявить существующие недостатки и принять необходимые меры;
- ▶ Сделать обзор работы с устными переводчиками с целью улучшения общения между наблюдателями и гражданами принимающих стран, включая составление глоссария терминов, относящихся к каждому типу выборов;
- ▶ Продолжать и, при необходимости, умножать усилия по обеспечению перевода документов и отчетов на языки, наиболее распространенные на территории, где проводится наблюдение;
- ▶ Представлять итоговые отчеты на всех шести официальных языках, по мере того как они становятся официальными документами ПС для обсуждения дальнейших шагов.

X. Дальнейшее повышение слаженности действий БДИПЧ, расширение контекста наблюдения за выборами и поддержка процессов демократизации в целом

Будучи, возможно, одним из самых заметных аспектов деятельности ОБСЕ, работа, связанная с выборами, составляет неотъемлемую часть более широкого мандата БДИПЧ в области демократических институтов и прав человека. Чтобы добиться еще более эффективного использования ресурсов, выделяемых БДИПЧ, и оказывать еще более эффективную помощь государствам-участникам, БДИПЧ намерено:

- ▶ Увеличивать вклад всех своих программ в деятельность, связанную с выборами;
- ▶ В рамках дальнейших шагов по деятельности БДИПЧ, связанной с выборами, оказывать техническую помощь в сфере демократизации (реформа записи актов гражданского состояния, парламентская поддержка, партийное строительство);
- ▶ Повышать значение мониторинга прав человека (свобода собраний и объединений, свобода выражения мнений, мониторинг судебных процессов и мест заключения) в контексте выборов.

XI. Дальнейшее укрепление сотрудничества с парламентскими наблюдателями

Перед БДИПЧ поставлена задача создания координационных рамок для расширения участия парламентских органов в наблюдении за выборами. Договор

о сотрудничестве 1997 года, подписанный Действующим председателем ОБСЕ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ продолжает обеспечивать основные параметры сотрудничества между БДИПЧ и ПА ОБСЕ. Нарботана совместная практика с другими парламентскими ассамблеями, которая обеспечивает надежный базис для налаживания эффективного сотрудничества. В ответ на повышающийся интерес среди парламентариев государств-участников ОБСЕ к наблюдению за выборами, необходимо предпринять большие усилия по обеспечению адекватной подготовки и координационных механизмов. Хотя парламентарии регулярно участвуют в наблюдении в качестве краткосрочных наблюдателей, специальные меры могут оказаться необходимыми для учета специальных потребностей и компетенции парламентских наблюдателей. В данном контексте БДИПЧ намерено:

- ▶ Продолжать сотрудничество с ПА ОБСЕ на основании существующего Договора о сотрудничестве и увеличивать свой вклад в установившийся диалог;
- ▶ Вовлекать парламентариев, заинтересованных в более широком участии в наблюдении за выборами, чем наблюдение в день голосования, в активную работу и регулярно приглашать на соответствующие брифинги в БДИПЧ;
- ▶ Способствовать разработке специальных модулей брифингов с учетом особых навыков и опыта парламентских наблюдателей;
- ▶ Определить пути повышения роли парламентариев в содействии систематическому претворению в жизнь рекомендаций БДИПЧ;
- ▶ Поддерживать усилия ПА ОБСЕ и других парламентских органов, способствующие укреплению сотрудничества между парламентами по избирательной тематике.

XII. Обмен опытом с другими регионами и организациями

В прошлом деятельность, связанная с выборами, за пределами региона ОБСЕ осуществлялась на основании специальных соглашений в каждом конкретном случае и не опиралась на установленных процедурах и методологии для наблюдения. В то время как партнеры ОБСЕ по сотрудничеству проявляют интерес к участию в деятельности ОБСЕ, связанной с выборами, в последние годы заметен беспрецедентный рост глобального движения за демократию и консолидацию демократических принципов в Организации Объединенных Наций, а также в ряде других региональных организаций и структур. В связи с этим БДИПЧ намерено:

- ▶ Рассмотреть возможности для расширения взаимодействия с партнерами по сотрудничеству;
- ▶ Создать программу регулярного участия небольшого числа приглашенных наблюдателей из стран-партнеров ОБСЕ, финансируемую через внебюджетные пожертвования, в качестве меры по наращиванию потенциала;
- ▶ Укреплять контакты с соответствующими международными правительственными и неправительственными организациями;

- ▶ Выйти на глобальный уровень действий за развитие демократии и сделать опыт ОБСЕ, в частности по наблюдению за выборами, доступным для других организаций. Такая программа должна была бы быть учреждена как новый вид деятельности и зависела бы от наличия внебюджетных пожертвований.

В общем и целом, там где это возможно в рамках мандата БДИПЧ и выделяемых средств, принимаются меры для быстрого и непрерывного продвижения в этих 12 областях; необходимым условием их успешности является активное сотрудничество с государствами-участниками.

IV.

Повышение эффективности помощи, предоставляемой БДИПЧ государствам-участникам

А. Мандат БДИПЧ на оказание помощи государствам-участникам

153. Основной задачей БДИПЧ является содействие обеспечению того, чтобы обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения выполнялись государствами-участниками. С этой целью ему поручено собирать и анализировать фактическую информацию о положении в сфере выполнения обязательств ОБСЕ и осуществлять программы по содействию государствам-участникам в развитии и сохранении демократической культуры, в которой уважаются и пропагандируются выраженные в них идеалы. Вообще говоря, помощь БДИПЧ государствам-участникам распадается на четыре категории: (i) распространение знаний об обязательствах; (ii) мониторинг выполнения обязательств и составление соответствующих отчетов; (iii) предоставление технической помощи с целью содействия выполнению и (iv) организация и проведение совещаний по человеческому измерению для совместного обзора выполнения.

154. За 15 лет своего существования БДИПЧ выросло и приспособилось к быстро эволюционирующей структуре ОБСЕ как гибкой и ориентированной на конечный результат организации. БДИПЧ активно вовлечено во все значительные процессы внутри ОБСЕ с момента своего возникновения и является краеугольным камнем работы в области человеческого измерения. БДИПЧ играет важную роль в доведении основополагающих принципов демократии и прав человека, включая прозрачность и подотчетность, до внимания широкой общественности. Этому способствует тесная связь БДИПЧ как с политическими органами и структурами в Вене, так и с другими институтами и миссиями на местах. Его работа, в частности по наблюдению за выборами, повысила общественное признание Организации, возможно, более, нежели любой другой вид деятельности, которой занималась ОБСЕ. Это несет в себе особую ответственность: доверие к ОБСЕ в целом может зависеть от того, насколько БДИПЧ выполняет свои функции в соответствии с высокими стандартами, которые оно для себя установило.

155. Человеческое измерение охватывает целый ряд вопросов, связанных с правами человека, верховенством закона, демократией, терпимостью и недискриминацией. Осуществление функции оказания помощи 56 различным странам, простирающимся от края до края северного полушария, действенным, эффективным и сбалансированным образом представляет собою крайне непростую задачу. Было бы заманчиво, но все же вряд ли уместно измерять успех в этой области количеством осуществленных

проектов, числом участников семинаров или числом публикаций. Еще сложнее судить о том, как усилия БДИПЧ повлияли на предотвращение конфликтов и снятие напряжения, поскольку результаты такой работы часто ощущаются только в отдаленном будущем. Зачастую успех может быть измерен только косвенным образом.

156. Конечно, бывают ситуации, когда БДИПЧ удается осуществлять посредничество между политическими силами или предлагать конкретные решения для срочных проблем. Его советы обычно имеют большой вес в дебатах, особенно для стран, в которых происходит переход к демократии. Его отчеты по наблюдению за выборами служат объективным и общим ориентиром в налаживании отношений между сторонами в ходе выборов. Общая реакция на деятельность БДИПЧ вкупе с возрастающей потребностью в его советах и участии показывает, что БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам соответственно своему предназначению.

157. Общее удовлетворение по поводу достигнутого за истекшие 15 лет не должно настраивать БДИПЧ и его сотрудников или государства ОБСЕ на благодушный лад. Как и любой международный институт, в особенности в своем качестве первопроходца, осваивающего зачастую неисследованные международным сообществом области, БДИПЧ продолжает усваивать свои уроки и признает, что процессы всегда можно улучшать. БДИПЧ открыто для изменений с целью поддержания своего гибкого и значимого преимущества.

158. БДИПЧ создавалось как институт с широкой автономией для защиты от повседневного политического вмешательства или преобладания политизированного подхода в его деятельности. По сути дела, ничто бы не повредило БДИПЧ больше, чем если бы нашлись основания для обвинения его в недостатке независимости от политического давления или в том, что его выводы и рекомендации мотивированы чем-то иным, нежели служение ОБСЕ в целом в духе принятых всеми государствами-участниками обязательств. Доклад Группы видных деятелей подкрепил вывод о том, что само структурное устройство БДИПЧ является основой осуществления его мандата. Институты могут быть действенными и эффективными, только если они сохраняют свою относительную автономию под общим руководством Постоянного совета.

159. Сама внутренняя сущность института в этой Организации заключается в том, что в нем нет места поляризации и никакому политическому давлению и он может концентрироваться на надежном, предсказуемом и долгосрочном осуществлении своего мандата и задач. БДИПЧ отчитывается перед государствами-участниками об осуществлении своего мандата и использовании ресурсов, выделяемых для этой цели; оно делает это с тщательностью и возрастающей прозрачностью, что стало возможным, в частности, благодаря достижениям научно-технического прогресса. По сути дела, изо всех подразделений ОБСЕ, БДИПЧ подвергается в последние годы, возможно, самому пристальному наблюдению и изучению.

160. Оказываемая помощь может принимать форму прямого технического содействия в рамках ОБСЕ (см. ниже), но ее можно также распределять (иногда более эффективно) через других международных партнеров, занимающихся специальными программами развития. Такое содействие зачастую чувствительно к фактору времени, пос-

кольку «окна возможностей» для изменений обычно ограничены. БДИПЧ в связи с этим также осознало свою роль проводника и посредника в таком содействии.

161. Однако, чтобы любое техническое содействие имело смысл, важно желание осуществлять основные обязательства ОБСЕ по правам человека и демократическому правлению. Риторических заявлений о приверженности всем обязательствам недостаточно. Поэтому международное сообщество разработало способы установления фактов, стоящих за любыми правительственными утверждениями. Как показывает обширный комплекс обязательств по выполнению, ОБСЕ всегда представляла себя как форум, который серьезно относится к проверке эффективного осуществления через беспристрастный мониторинг и составление отчетов. БДИПЧ играет в этом особую роль и наделено для этого особым мандатом. Одни только институты, однако, не могут заменить эффективную систему обзора на равноправной основе, которая базируется на понимании того, что осуществление обязательств в области человеческого измерения является коллективной ответственностью всех государств-участников ОБСЕ.

162. Обязательства должны быть известны тем, кто выигрывает в результате их выполнения. Как государства-участники признали в Хельсинки более тридцати лет тому назад, обязательства, принятые в данных рамках, имеют смысл только в том случае, если они широко известны и доступны гражданам, которые хотят, чтобы их правительства подчинялись своим собственным правилам. Таким образом, помощь БДИПЧ в осуществлении обязательств в области человеческого измерения включает сбор и публикацию информации о всех соответствующих действиях государств, а также ее распространение на нескольких языках. В 2005 г. БДИПЧ опубликовало второе издание *Обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения* как в хронологической, так и удобной для пользователя тематической версии на английском и русском языках. Переводы на другие языки готовятся в настоящее время. Для более эффективного выполнения обязательств ОБСЕ важно, чтобы ОБСЕ и государства-участники сделали свои основные нормы и ценности доступными для возможно большего круга читателей с помощью еще более широкого распространения соответствующих материалов.

163. Мандат БДИПЧ по общему мониторингу охватывает весь спектр человеческого измерения. На практике БДИПЧ концентрируется на сферах, которые еще не охвачены мандатами Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) или Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПВСМИ). Также и там, где ОБСЕ развернула крупные миссии на местах с мандатом по мониторингу прав человека, БДИПЧ воздерживается от дублирования подобных усилий. Оно, однако, играет вспомогательную роль в обоих случаях и тесно контактирует с соответствующими партнерами. Кроме того, в общих рамках человеческого измерения, БДИПЧ пытается определить в тесной координации с Действующим председателем сферы и вопросы, которые следует довести до внимания государств-участников и структур ОБСЕ, причем в центре внимания находятся всеобщая безопасность, раннее предупреждение и предотвращение конфликтов. Помимо того, там где важная работа проводится другими организациями, такими как Совет Европы или Организация Объединенных Наций, БДИПЧ старается избегать дублирования. Речь не идет, однако, о том, что различные лица и учреждения не могут заниматься серьезными пробле-

мами прав человека одновременно. Напротив, временами проблемы требуют консолидированных и координированных усилий более широкого международного сообщества для привлечения надлежащего внимания и эффективного разрешения.

164. Систематическая работа с гражданским обществом имеет крайне важное значение для реализации всех программ БДИПЧ. Мониторинг и содействие выполнению обязательств по человеческому измерению в государствах-участниках относятся к основным видам деятельности БДИПЧ. Это обязательно подразумевает мониторинг рабочего потенциала правозащитников и национальных институтов по правам человека, особенно в сложных обстоятельствах. БДИПЧ также помогает повышать потенциал правозащитников через обучение и подготовку и обязуется усилить свою деятельность через новый координационный центр для правозащитников и национальных институтов по правам человека.

165. БДИПЧ призвано вести мониторинг в сферах, которые привлекли к себе особое внимание со стороны государств-участников ОБСЕ. К таким особым сферам относятся выборы, судебные процессы, пытки, торговля людьми, терпимость и недискриминация, дискриминация в отношении рома и синти и гендерное равенство. Государства-участники решили, таким образом, обратить особое внимание на ряд важных сфер в человеческом измерении, в отношении которых они приняли специальные положения по повышению прозрачности при выполнении обязательств. Являясь на начальном этапе центром обмена информацией для государств-участников, БДИПЧ в последствии накопило соответствующий опыт и разработало специальные методики для повышения своей эффективности в этих сферах. Наблюдения за выборами стали самым заметным видом деятельности;¹⁰⁰ мониторинг судебных разбирательств – это еще одна сфера, в которой БДИПЧ, в соединении с работой, проводимой миссиями на местах, накопило большой практический опыт.

166. В последние годы ОБСЕ все более концентрировалась на необходимости бороться с проявлениями нетерпимости и дискриминации, в частности, с ростом преступности на почве ненависти, и разработала общую для всей Организации позицию для борьбы с такими явлениями, которые имеют место по всему региону ОБСЕ.¹⁰¹ По решению государств-участников ОБСЕ центральная роль в этом контексте была отведена БДИПЧ, и оно разработало целевую программу по толерантности и недискриминации.¹⁰²

167. Вопрос о том, как БДИПЧ может проводить свою работу конкретным и сопоставительным образом, чтобы обеспечивать осуществление обязательств в сфере толерантности и недискриминации, был поставлен рядом государств. Разрабатывая вначале концепцию своих новых задач в этой сфере, БДИПЧ поручило проведение изучения соответствующей деятельности международных организаций; оно пришло к выводу,

100 Статистика посетителей веб-сайта ОБСЕ дает ясную картину, какие действия ОБСЕ вызывают самый живой интерес СМИ и общественности. Статистическое резюме общедоступного веб-сайта ОБСЕ показывает, что в первом квартале 2006 г. большой интерес вызывала деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами. Пики посещения веб-сайта ОБСЕ пришлось на два момента в течение первых трех месяцев года: 20 марта, в день публикации предварительного заявления МНВ по президентским выборам в Беларуси число посещений достигло 9 000, а 27 марта, когда было опубликовано предварительное заявление МНВ по парламентским выборам в Украине, – 7 400.

101 См. прим. 40 данного доклада.

102 См. задачу, содержащуюся в Решении № 4/03 маастрихтской встречи Совета министров 2003 г. (п. 7).

что одним из главных сравнительных преимуществ БДИПЧ является его способность оказывать техническую помощь и содействие государствам-участникам ОБСЕ в соблюдении не только обязательств ОБСЕ, но также и иных международных стандартов и рекомендаций других международных организаций.¹⁰³ БДИПЧ впоследствии разработало инструменты содействия государствам-участникам посредством программ взаимной экспертной технической поддержки.¹⁰⁴

168. Нарушения прав человека и основных свобод и различные проявления ненависти по-прежнему представляют собой вызов человеческому достоинству и, тем самым, представлениям ОБСЕ о коллективной безопасности. Программная деятельность БДИПЧ по поддержке борьбы с дискриминацией и проявлениями агрессивного национализма, расизма, шовинизма и ксенофобии проходит через сферы образования, поддержки законодательства, обучения сотрудников правоохранительных органов, наращивания потенциала гражданского общества. В то же время многие программы были разработаны таким образом, что они направлены на борьбу со специфическими особенностями различных форм нетерпимости и дискриминации. В свете возрастающего количества убийств на почве ненависти и насильственных нападений на людей, воспринимаемых как представителей некоторых групп, имеется ясная необходимость в усилении реакции государств-участников.

169. Реакция ОБСЕ на вызовы нетерпимости и дискриминации не ограничивается задачами, поставленными перед БДИПЧ. Вслед за рядом конференций на высоком уровне по этому вопросу ОБСЕ решила придать ему особое политическое значение назначением трех личных представителей (ЛП), каждый из которых будет заниматься отдельным аспектом дискриминации и ксенофобии. Со времени их назначения в декабре 2004 г. тогдашним Действующим председателем, министром иностранных дел Болгарии Соломоном Пасси, БДИПЧ предпринимало непрерывные усилия по содействию в осуществлении их мандата. С момента их повторного назначения бельгийским председательством БДИПЧ вносит свой вклад в разработанные председательством рабочий порядок и условия проведения визитов в страны с целью усиления координации между председательством, ЛП, БДИПЧ и другими институтами ОБСЕ. БДИПЧ сопровождает ЛП в большинстве их визитов в страны и организует многочисленные совместные мероприятия и встречи с гражданским обществом.

170. Как и в других сферах, сложно ответить на вопрос об эффективности работы ЛП и БДИПЧ и путях ее повышения. Невозможно было бы предполагать, что БДИПЧ или три ЛП окажут заметное влияние на положение в области дискриминации, расизма и ксенофобии за немногим более чем два года со времени учреждения этих институтов. Любая такая попытка показать прямой и немедленный результат свидетельствовала бы о неискренности, и в ней было бы мало пользы. Кроме того, при наличии значительного числа международных организаций, правительств и НПО, работающих в данной области, было бы практически невозможно связать позитивные сдвиги с де-

103 «International Action Against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance in the OSCE Region: A Comparative Study» [Сравнительное исследование: международные действия по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью в регионе ОБСЕ] (сентябрь 2004 г.). Текст исследования в наличии на веб-сайте БДИПЧ www.osce.org/odihr.

104 См. Приложение к докладу БДИПЧ (2005 г.) «Борьба с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ: Обзор статистики, законодательства и национальных инициатив», имеющемуся в наличии на веб-сайте БДИПЧ.

тельностью одного действующего лица. В соответствии с рекомендациями Группы видных деятелей БДИПЧ постоянно пользуется данными и существующим аналитическим потенциалом других организаций и исследовательских институтов.

171. В то же время БДИПЧ пытается найти индикаторы для оценки эффективности своей работы и учитывало накопленный опыт и советы специалистов в данной области при разработке своей Программы по толерантности и недискриминации. Специфические аспекты ОБСЕ как региональной организации по безопасности заложены в разработку программы.

172. Если бы деятельность Личных представителей была бы еще теснее увязана с различными задачами, поставленными перед БДИПЧ, ЛП могли бы играть бóльшую роль в усилении и дополнении работы БДИПЧ по содействию государствам-участникам в выполнении их обязательств. Для повышения эффективности помощи БДИПЧ государствам в этой сфере, возможно, настало также время ввести в практику визиты БДИПЧ как полезное средство для углубленного исследования конкретных проблем, конфликтов или спорных вопросов в данной стране; эти визиты следовало бы организовывать в тесном сотрудничестве с миссиями на местах и Секретариатом ОБСЕ. Наряду с информацией, поступающей от специальных представительств в делегации ОБСЕ в Вене, группы, занимающиеся отдельной страной или проблемой, могли бы обеспечить БДИПЧ дополнительным анализом, данными о тенденциях развития, на основе которых можно было бы оптимизировать содействие государствам.

173. В целом, любые обвинения БДИПЧ в предвзятости действий или оценок необоснованны и исходят от правительств, которые испытывают трудности с реальным и эффективным выполнением обязательств ОБСЕ. БДИПЧ скрупулезно старается избежать формирования представления о том, что оно в своей деятельности может проявлять предвзятость, направленную против или в пользу какой-либо страны или группы стран. В этом контексте оно распространяет свою деятельность во всем регионе ОБСЕ. По сути дела, БДИПЧ работает в регионе более оперативно и в большем числе стран, чем любая другая структура ОБСЕ. БДИПЧ стремится поддерживать плодотворные и конструктивные отношения со всеми 56 государствами.

В. Эффективность совещаний по человеческому измерению

174. Один из путей содействия БДИПЧ государствам-участникам в выполнении ими обязательств ОБСЕ – это проведение ежегодного Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению, (СРВЧИ) в Варшаве,¹⁰⁵ а также содействие председательству в организации трех Дополнительных совещаний по человеческому измерению (ДСЧИ) в Вене и Семинара по человеческому измерению в Варшаве. БДИПЧ также оказывает содействие в проведении постоянно возрастающего числа дополнительных конференций, связанных с вопросами человеческого измере-

105 См. Решение ПС № 476, «Условия проведения совещаний ОБСЕ по вопросам человеческого измерения», 23 мая 2002 г.: «Каждый год, когда не проводится конференция по обзору, БДИПЧ будет организовывать у себя в штаб-квартире совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, (СРВЧИ) с участием всех государств-участников для обсуждения выполнения обязательств по ОБСЕ в области человеческого измерения. Продолжительность СРВЧИ будет составлять десять рабочих дней, если только государствами-участниками не будет принято иного решения.»

ния, проводимых государствами-участниками ОБСЕ, зачастую по решению Советов министров.

175. Играя ключевую роль в подготовке и проведении совещаний по вопросам человеческого измерения, БДИПЧ остается форумом, управляемым и формируемым государствами-участниками. Тематика и подробные повестки дня совещаний по человеческому измерению определяются согласно условиям проведения, установленным в 2002 г. Постоянным советом, в сотрудничестве с председательством и делегациями. То, насколько эти встречи оправдывают ожидания, напрямую зависит от тщательности усилий государств-участников по их подготовке и обеспечению участия представителей достаточно высокого политического и профессионального уровня.

176. СРВЧИ стали крупнейшими конференциями по вопросам прав человека в Европе. Они обеспечивают возможность для обмена идеями и предложениями по соответствующей тематике. Презентации, доклады и дискуссии охватывают огромный диапазон проблем, одни из которых освещают внушающие оптимизм достижения, а другие – вопросы, вызывающие особую озабоченность. Последнее СРВЧИ, которое проходило в первые две недели октября, было четвертым таким совещанием, организованным согласно решению, принятому в 2002 г. Содержащиеся в нем условия проведения делают возможным более сфокусированный на конкретной тематике подход, так как теперь каждый год выбираются для рассмотрения три специальные темы и по ним проводится устремленная в будущее дискуссия. Активное участие государств, международных организаций, институтов ОБСЕ и представителей гражданского общества является обязательной предпосылкой успешного СРВЧИ.

177. Было приятно наблюдать, что СРВЧИ 2006 года привлекло свыше 1 000 участников, – это больше чем в предыдущие годы.¹⁰⁶ Свыше 400 из них представляли более 300 НПО, которые воспользовались возможностью принять участие в дискуссиях наравне с представителями правительств, что обогатило дебаты и сделало обмен мнениями более предметным и конструктивным. Присутствовали 41 представитель от 17 международных организаций, которые в своих выступлениях отразили деятельность этих организаций в сфере человеческого измерения, что позволило скоординировать подходы международных субъектов. На совещании в рабочем порядке были представлены и обсуждены доклады и отчеты, подготовленные организациями-партнерами, прежде всего ООН и Советом Европы.

178. Регулярное участие сотрудников других институтов и структур ОБСЕ и практически всех миссий ОБСЕ на местах также представляет большую ценность для этих дискуссий. Присутствовали почти все государства-участники; многие из них были представлены расширенными делегациями, включая ведущих экспертов, что особенно важно для целенаправленных дебатов.¹⁰⁷ Исходя из вышесказанного понятно, что мероприятия ОБСЕ по человеческому измерению сохраняют свою значимость и не-

¹⁰⁶ В 2001 г., например, на совещании по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению, присутствовало 475 участников. В последние четыре года это число неуклонно увеличивается.

¹⁰⁷ Присутствовали 465 представителей от 53 государств-участников ОБСЕ (без представителей от Молдовы, Монако и Туркменистана), а также пяти партнеров по сотрудничеству (Афганистан, Япония, Республика Корея, Монголия и Таиланд) и четырех средиземноморских партнеров по сотрудничеству (Алжир, Египет, Израиль и Марокко). Кроме того, участвовали 29 представителей от шести институтов ОБСЕ и 63 представителя от 18 миссий ОБСЕ на местах.

обходимость. Дополняющие СРВЧИ в Варшаве три ДСЧИ и более технические, рассчитанные на перспективу семинары по человеческому измерению предоставляют отличные возможности для политиков и дипломатов, экспертов и специалистов, работающих на местах, ученых и активистов гражданского общества проводить конструктивные и результативные дебаты. Тем не менее, необходимо еще сосредоточить внимание на претворении в жизнь рекомендаций, вырабатываемых на этих встречах.

179. Сокращение срока работы совещания с трех до двух недель в 2002 г. привело к строгому ограничению времени для выступлений, чтобы дать шанс высказаться каждому; параллельные дополнительные мероприятия зарекомендовали себя в качестве ценного инструмента углубления неформальной дискуссии по отдельным вопросам и ситуациям, и их число значительно выросло за последние годы. Если СРВЧИ предстоит сыграть более заметную роль в обсуждении выполнения обязательств по выборам, а также в дальнейших шагах после представления отчетов БДИПЧ по наблюдениям за выборами, необходимо расширить нынешние временные рамки такой дискуссии. В настоящее время на тему выборов и демократических институтов выделяется только три часа в течение 10 рабочих дней.

180. Для дальнейшего повышения продуктивности совещаний по человеческому измерению БДИПЧ предлагает более внимательно рассматривать соблюдение обязательств по всему спектру человеческого измерения во всем регионе. Следует далее рассмотреть и обсудить вопрос о том, смогут ли помочь достижению этой цели избирательные и целенаправленные анкеты.¹⁰⁸ Любое дальнейшее сокращение продолжительности СРВЧИ может означать, что государства будут концентрироваться лишь на наиболее вопиющих проблемах, превращая тем самым СРВЧИ в арену для публичного посрамления одних государств при замалчивании менее заметных недостатков в других. Скорее стоит поразмышлять не только над более тщательной выработкой выводов, но, что еще более важно, над методологией последующих за совещанием действий, особенно связанных с выполнением вынесенных рекомендаций. Например, выбор тематики для трех специальных дней мог бы быть более непосредственно связан с последующими решениями Совета министров и Постоянного совета. Со своей стороны, БДИПЧ будет стремиться анализировать рекомендации и применять их более системно в работе с государствами-участниками ОБСЕ и при оказании им содействия.

181. Предложение, выдвинутое Группой видных деятелей, проводить СРВЧИ «раз в два года за пределами Варшавы, с тем чтобы повысить его резонанс и способствовать усилению у государств-участников чувства ответственности за общее дело»¹⁰⁹ заслуживает серьезного внимания. Польза чувства ответственности, однако, легко перевешивается повышением расходов, связанных с логистикой и технической подготовкой. Значительные усилия были бы потрачены на эти аспекты в ущерб основательной подготовке содержательной стороны; от этого общественный резонанс не повысится, как и не увеличится эффективность совещания. Кроме того, в течение двух недель работы СРВЧИ БДИПЧ должно продолжать свою обычную работу. Опыт проведения экспериментальной встречи за пределами Вены показал, что перемещение самого большо-

108 См. Доклад Центра исследования проблем ОБСЕ «Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument» [Возможные варианты общего инструмента ОБСЕ для мониторинга вопросов человеческого измерения], с. 30.

109 «Единство цели», п. 25, см. сноску 61 настоящего доклада.

го и длительного совещания – СРВЧИ – в другое место нецелесообразно. В то время как готовность и способность государств участвовать в таком мероприятии представляются ограниченными,¹¹⁰ проведение ДСЧИ в других местах может повысить общественный резонанс и чувство ответственности во всем регионе, но оно должно быть тщательно подготовленным, при адекватном финансировании и обеспечении явки участников.

С. Программный подход БДИПЧ к техническому содействию

182. В то время как в начале своего существования БДИПЧ уделяло первостепенное внимание организации совещаний по человеческому измерению и мониторингу выполнения обязательств, например, через наблюдение за выборами, государства-участники все больше обращаются к БДИПЧ за технической помощью в выполнении своих обязательств. С 1998 г. БДИПЧ систематически оказывает техническое содействие возрастающему числу государств-участников.

183. Естественно, что разнообразные вызовы, встающие перед государствами-участниками, также влияют на приоритеты, продолжительность и условия проектов и программ БДИПЧ. БДИПЧ с помощью государств-участников гибко реагирует на эти вызовы, приспособляя помощь к условиям работы в целях достижения максимальной эффективности. Некоторые виды деятельности носят региональный или трансграничный характер, многие связаны с постконфликтными ситуациями, некоторые являются общими или даже универсальными, есть и такие, которые требуют уникального подхода. В отношении целевых групп, партнеров и методик БДИПЧ также разработало широкий набор подходов для получения максимального результата своей работы на местах.

184. Проекты технического содействия приносят пользу государствам-участникам, потому что они являются средством, обеспечивающим применение опыта БДИПЧ непосредственно на местах. Они также представляют собой полезный источник извлечения уроков из практики на местах и накопления дополнительного опыта. Этот опыт находит впоследствии применение в процессе общего планирования деятельности БДИПЧ на будущее. Этот процесс также дает возможность через БДИПЧ распространять опыт, полученный в одной части ОБСЕ, в других государствах-участниках. Более того, успешная работа по проектам является одним из элементов, которые могут придать политический импульс реформам внутри отдельного государства-участника. За несколько лет практического опыта по реализации проектов БДИПЧ накопило значительные знания о практических аспектах работы на местах, а также получило по каналу обратной связи неоценимую информацию, которую оно может использовать в более стандартизированной деятельности по обязательствам в области человеческого измерения, вытекающей из совещаний в Варшаве и Вене. Осуществление проектов на местах стало, таким образом, одним из важнейших инструментов БДИПЧ в деле придания осязаемости абстрактным принципам человеческого измерения; это соответствует его общему мандату и согласуется с его обязательствами перед Организацией.

185. БДИПЧ осуществляет свой основной мандат через программы по выборам, де-

¹¹⁰ Только 24 государства-участника были представлены на ДСЧИ, состоявшемся в Тбилиси 3-4 ноября 2005 г.

мократизации, правам человека, толерантности и недискриминации, а также через специальный Контактный пункт по вопросам рома и синти. Эти программы излагаются и обосновываются в Общих контурах программ и в ежегодном едином бюджете. Они образуют основу действий БДИПЧ. Различные механизмы ОБСЕ, планы действий и специальные рекомендации, вырабатываемые на совещаниях по человеческому измерению, дополняют основу, на которой строится деятельность БДИПЧ. Техническое содействие осуществляется либо на основе меморандумов о взаимопонимании¹¹¹ либо по взаимной договоренности, достигнутой в результате консультаций с делегациями или представителями принимающего государства. При возможности БДИПЧ работает с миссиями ОБСЕ на местах, но оно также выполняет свои задачи в странах, где нет таких миссий.

186. БДИПЧ также использует внебюджетные средства для содействия соблюдению обязательств ОБСЕ через мониторинг и проведение оценочных мероприятий и впоследствии предоставляет государствам-участникам соответствующие консультации, техническую помощь, анализ и специализированный опыт, учебные материалы, программы и пособия, а также методологию целенаправленного наращивания потенциала, оценки и подготовки кадров. Такой подход в деятельности БДИПЧ способствует сочетанию конструктивной оценки с конкретной помощью в устранении недостатков. Помимо бюджетных ресурсов, БДИПЧ использует внебюджетные средства для оказания гибкого, эффективного и своевременного содействия.

В связи с непрерывным расширением деятельности БДИПЧ число осуществляемых им индивидуальных проектов достигло 130 в среднем в год при общей среднегодовой стоимости более 4 € млн. между 1999 и 2002 гг. Такое быстрое расширение этого вида деятельности таило в себе определенный риск, особенно в отношении организационной способности эффективно и транспарентно управлять проектами.

187. Такой взгляд и необходимость в более последовательной и долгосрочной работе и преемственности заставил БДИПЧ объединить свою работу по проектам в более обширные, а потому более эффективные программы. Опыт 1990-х годов привел БДИПЧ к осознанию того, что многие проекты имеют более продолжительный эффект, когда они являются частью долгосрочных программ; так, в рамках комплексного тематического подхода, их легче оценивать, приспособлять и развивать по их итогам дальнейшую деятельность. Такое понимание вытекало также из рекомендаций, полученных от государств-участников, как принимающих стран, так и доноров, а также миссий ОБСЕ на местах.

188. С 2004 г. БДИПЧ концентрируется на целевых программах институционального строительства и наращивания потенциала. Оно расширило свое планирование на многолетнюю перспективу, в то же время сохранив возможность осуществления более краткосрочных проектов при необходимости быстрого реагирования на возникающие запросы. Этот программный сдвиг обеспечивает бóльшую непрерывность содействия, а также возможность развивать текущую работу в более широких рамках и увязывать соответствующие вызовы, относящиеся к политическим и другим

111 Меморандумы о взаимопонимании по специальным программам или сотрудничеству подписаны с Албанией, Арменией, Азербайджаном, Хорватией, Грузией, Казахстаном, Кыргызстаном, Румынией, Таджикистаном и Узбекистаном.

изменениям. Он также лучше приспособлен к обеспечению устойчивости результатов деятельности.

189. Организовывая управление своим техническим содействием, БДИПЧ также учитывает постоянные изменения и реформы, происходящие на всех уровнях ОБСЕ, в частности программные аспекты системы комплексного управления ресурсами (IRMA), осуществление цикла планирования программ/проектов в рамках всей ОБСЕ и программу Doc.In. В 2006 г. БДИПЧ в качестве одного из ведущих институтов ОБСЕ ввело составление функционального бюджета и привнесло свой обширный опыт работы в сфере человеческого измерения к этой инициативе. БДИПЧ уделяет пристальное внимание внедрению всех подобных инноваций в свою работу и, насколько возможно, далее совершенствует их, чтобы извлечь наибольшую пользу. Например, теперь БДИПЧ применяет свою новую методику целевой оценки для программ, финансируемых из внебюджетных взносов.

Д. Методологический подход

190. С 2003 г. предметом особой заботы было также обеспечение того, чтобы разработка программ БДИПЧ базировалась на тщательной оценке потребностей, интенсивном планировании, обширных консультациях с принимающими странами, миссиями ОБСЕ на местах, другими международными организациями, представителями гражданского общества и потенциальными донорами, с тем чтобы определить – во избежание дублирования усилий, – в чем БДИПЧ может быть наиболее полезно. При планировании своей деятельности БДИПЧ учитывает также и другие факторы, включая отклики от ОБСЕ за предыдущие годы, постоянные запросы миссий на местах о предоставлении экспертной поддержки БДИПЧ, растущую необходимость тесного сотрудничества с Секретариатом и другими институтами. БДИПЧ способно таким образом определить характер потребностей государств-участников ОБСЕ и отреагировать целевыми программами и стратегическими мероприятиями. Такой подход усиливает роль заинтересованных сторон и поощряет их чувство причастности, а также восприимчивость и ответственность за происходящее, придавая программам, таким образом, большую жизнеспособность.

191. Только по завершении всех этих этапов БДИПЧ, проконсультировавшись с принимающими государствами, составляет полномасштабный программный документ. Подробный обзор программных действий представляется в специальном документе, предназначенном для принимающих государств, доноров и партнеров.¹¹² Если в предшествующих документах содержалось большое число отдельных проектных предложений, в нынешнем они сгруппированы по программам с целью синхронизации с процессом планирования единого бюджета. Это дает как донорам, так и получателям внебюджетных средств более четкое представление о долгосрочном контексте и цели отдельных проектов.

192. Методология полномасштабного планирования, осуществляемого всеми службами БДИПЧ, включает непрерывную оценку событий и результатов. Эта концепция

112 Документ «Democracy and Human Rights Assistance, OSCE/ODIHR Programmes Funded Through Extra-budgetary Contributions» [Поддержка демократии и прав человека. Программы ОБСЕ/БДИПЧ, финансируемые из внебюджетных средств] периодически распространяется среди делегаций ОБСЕ.

делает возможным ежегодный обзор всех продолжающихся или прекращенных мероприятий, проектов или программ. В случае изменения требований или ситуации эта методология и сотрудничество с заинтересованными сторонами в принимающем государстве и донорами позволяют БДИПЧ быстро вносить поправки в программы в соответствии с их потребностями. Предусматривается, что БДИПЧ может воспользоваться своими накопленным опытом и потенциалом, анализом передовой практики и извлеченных уроков, а также отлаженными связями со всеми органами ОБСЕ, включая миссии на местах.

193. В то время как наличие законодательных параметров не является достаточной гарантией для эффективного выполнения обязательств ОБСЕ, обеспечение правовых рамок для работы внутри страны определенно является необходимой отправной точкой. БДИПЧ всегда ставило особый акцент на законодательство; в последние годы произошло возрастание роли законодательной поддержки в разнообразных областях человеческого измерения.

194. Один из важнейших факторов устойчивости, в частности, институционального строительства и реформы власти — это обеспечение чувства ответственности на местах. В то время как это хорошо осознается в сфере сотрудничества в целях развития, то на ранних стадиях поддержки демократизации и усилий по постконфликтному восстановлению это было далеко не так. В прошлом БДИПЧ иногда критиковали за то, что «большая доля проектных средств затрачивается на оплату (западных) экспертов, дорожные расходы и управленческие издержки».¹¹³ Реакция БДИПЧ на это была разносторонней: (i) расширение использования соответствующего опыта реформ, накопленного в странах, находящихся на стадии перехода к демократии; (ii) расширение использования опыта собственного персонала по соответствующей тематике ОБСЕ и (iii) содействие миссиям на местах и другим партнерам при непосредственной работе над проектами.

195. При планировании и разработке программ всей деятельности в настоящее время важное место занимает гендерное равенство, в соответствии с указаниями, полученными от государств-участников в *Плане действий по поддержке гендерного равенства*, принятом Советом министров на встрече в Софии в 2004 г. Поддержка гендерного равенства включена во все программы, осуществляемые БДИПЧ.

196. В области технического содействия БДИПЧ, разумеется, также накопило значительный опыт по оказанию содействия государствам-участникам ОБСЕ в претворении в жизнь рекомендаций БДИПЧ по выборам, улучшении их избирательного процесса и выполнении обязательств путем реагирования на отдельные запросы о технической поддержке. Каждый запрос тщательно изучается относительно выполнимости проекта: имеются ли в наличии финансовые и человеческие ресурсы; располагает ли БДИПЧ своими собственными экспертами или необходимо приглашать их со стороны; позволяют ли временные рамки избежать конфликта интересов и наложений при разворачивании работы миссии по наблюдению за выборами; не совпадает ли данный

113 Обершмидт Р. «Ten Years of the Office for Democratic Institutions and Human Rights – An Interim Assessment» [Десять лет деятельности Бюро по демократическим институтам и правам человека: Предварительная оценка] // OSCE Yearbook 2001. – Институт по изучению проблем мира и политики в области безопасности, Гамбургский университет. – Номос: IFSH, 2002 г. – с. 390.

проект с существующими программами других организаций; может ли сотрудничество с партнерами усилить содействие БДИПЧ.

Е. БДИПЧ в более широком контексте ОБСЕ

197. БДИПЧ встроено в сеть структур и процедур, основанных на правилах, которые установлены государствами-участниками. БДИПЧ – неотъемлемая, и в то же время отдельная часть межправительственного механизма, который возник в результате преобразования СБСЕ в ОБСЕ в начале 1990-х годов. Все части этой системы ответственны за максимизацию эффективности ОБСЕ в целом и за сотрудничество внутри системы на благо успешного выполнения обязательств ОБСЕ, взятых на себя государствами-участниками. Эффективность, следовательно, зависит также от слаженности действий системы ОБСЕ. Взаимоотношения с другими институтами, председательством и Постоянным советом, миссиями на местах и Секретариатом являются поэтому крайне важными для любой дискуссии по вопросам эффективности деятельности БДИПЧ.

198. Внутренние отношения структурируются наилучшим образом при четком распределении ролей и ответственности, что гарантирует прозрачность. Поэтому БДИПЧ в последние годы работает над тем, чтобы сделать более понятными и улучшить существующие отношения политического, оперативного, технического и административного характера. Этот процесс знаком всем международным организациям. Он требует постоянной поддержки и усилий, как и любой другой сложный международный механизм. Государства-участники своевременно поняли, что эффективность БДИПЧ может быть обеспечена только при его активном участии в деятельности Постоянного совета и миссий на местах. Государства-участники видели БДИПЧ не сторонним наблюдателем, эдаким квази-научным учреждением, а полноправным участником ежедневной работы основных органов ОБСЕ.

199. Отчитываясь официально перед Постоянным советом как минимум три раза в год и создавая дополнительные возможности для проведения брифингов и консультаций, БДИПЧ ежедневно работает в наиболее тесном сотрудничестве с ДП. Это сотрудничество простирается от предоставления справочных материалов для официальных визитов Председателя и специально запрашиваемых консультаций и докладов до тесной координации по совещаниям по рассмотрению выполнения и другим специальным мероприятиям в области человеческого измерения. Отсюда следует вывод, что ДП играет особую роль в поощрении государств-участников к использованию поддержки, которую предлагает БДИПЧ.

В Будапештском документе 1994 г. государства призвали ДП «информировать Постоянный совет о поступивших сигналах относительно серьезных случаев невыполнения обязательств в области человеческого измерения, в том числе на основе сведений, полученных от БДИПЧ» (Решение VIII, п. 6).

► Миссии на местах

200. Миссии на местах разворачиваются в разнообразных случаях. Некоторые более значительные миссии действуют как часть широкого международного присутствия в постконфликтной ситуации. В их отделах по правам человека/верховенству закона и

демократизации, возможно, занято больше сотрудников, чем во всем БДИПЧ. Кроме того, этими большими миссиями осуществлялись организация и/или управление выборами, на которые БДИПЧ не направляло наблюдателей. В то же время ОБСЕ поддерживает операции, которые представляют собой небольшие бюро по связи, в которых лишь один-два международных сотрудника занимаются конкретно человеческим измерением.

201. В данном контексте не следует пренебрегать одним фундаментальным аспектом организационного плана, а именно тем, что все миссии на местах играют важную и ответственную роль по содействию своим принимающим странам в выполнении их обязательств по человеческому измерению.¹¹⁴ Поэтому мониторинг и предоставление отчетов по правам человека, верховенству закона и состоянию демократии включаются имплицитно в мандат каждой миссии. ОБСЕ может функционировать заслуживающим доверия и эффективным образом, только если ее логика всеобъемлющей безопасности, в основе которой лежит человеческое измерение, отражена в каждом отдельном виде деятельности, предпринимаемой Организацией.

202. В целом, персонал миссий ОБСЕ на местах считает БДИПЧ источником важной экспертной помощи со стороны, дополнительно усиливающей их собственный потенциал, который составляют связи, установленные с местными коллегами и партнерами, и способность концентрироваться на одной стране или проблеме. Отношения с персоналом миссий на местах, таким образом, идут значительно дальше сотрудничества в планировании и реализации проектов, что явилось ключевым итогом дискуссий, которые велись с миссиями на местах в последние годы. Работа БДИПЧ охватывает намного больший диапазон взаимодействия с государствами, который зачастую не может быть распределен по проектам. Помимо проектов БДИПЧ может предложить нечто большее: экспертов со стороны и своих собственных, учебные материалы, а также само обучение, анализ и консультации. Это признано Группой видных деятелей, которые рекомендовали следующее: «Структуры на местах должны получать от институтов ОБСЕ более существенную специализированную поддержку, особенно в отношении всех этапов проектов по укреплению потенциала, включая более эффективное использование сотрудников, приезжающих на короткий срок.»¹¹⁵

203. Как рекомендовано Советом министров на встрече в Осло в 1998 г., миссиям ОБСЕ должно быть поручено определять, какие действия следует предпринимать принимающим странам по улучшению выполнения обязательств в области человеческого измерения, и вносить предложения по применению опыта БДИПЧ. В этой связи БДИПЧ должно содействовать миссиям в укреплении аспекта прав человека в их отчетах и дальнейшему развитию соответствующего взаимодействия между БДИПЧ и миссиями.

204. По требованию миссий на местах БДИПЧ организует в Варшаве, начиная с 2004 г., раз в три месяца курсы подготовки нового персонала миссий по вопросам челове-

114 Ср. глава IV, п. 3 Документа римской встречи Совета министров 1993 г. («В мандатах миссий ОБСЕ ... будет уделяться большее внимание вопросам человеческого измерения»), а также Решение VIII, п. 11 Будапештского документа 1994 г. («Мандаты миссий ОБСЕ будут утверждаться после консультаций с БДИПЧ, которое будет также вносить свой вклад в осуществление определенных Постоянным советом дальнейших шагов на основе докладов миссий»).

115 «Единство цели», п. 42 (g), см. прим. 61 настоящего доклада.

ческого измерения. Цель курсов – ознакомление новых сотрудников миссий с вопросами человеческого измерения и с деятельностью БДИПЧ, а также практическая подготовка для работы в миссиях. Программа обучения – гибкая и приспособляемая к профилю слушателей. Она предназначена специально для членов миссий, занимающихся человеческим измерением, и дополняет более общие вводные курсы в Вене. Часто слушатели уже участвовали в операциях на местах до начала учебы, что обеспечивает соответствие занятий требованиям работы на местах и предоставляет возможность обмена информацией среди участников. Курсы открыты для международного и местного персонала, включая и членов миссий с большим стажем, которые могут поделиться своим конкретным опытом. На этих курсах ежегодно проходят подготовку около 100 слушателей из всех миссий, расположенных по всему региону ОБСЕ.

205. Повышенное внимание к разработке программ и проектов совместно с миссиями на местах и его новая роль как организатора учебных курсов показательны для БДИПЧ как компетентного института ОБСЕ в области человеческого измерения. Учитывая политический выбор в пользу недопущения превращения ОБСЕ в «организацию профессиональных чиновников» путем ограничения срока работы персонала, существует опасность, что накопленный опыт и передовые практики, в особенности выработанные на местах, будут растеряны или позабыты. Все возрастающее число сотрудников БДИПЧ не только накапливает практический опыт работы на местах, но и качественно больше внимания уделяет поддержке миссий на местах. Получается, что за годы своего существования БДИПЧ стало хранилищем успешных стратегий, методик, структур и проектов в области человеческого измерения.

206. Взаимосвязь БДИПЧ с миссиями на местах определяется соответствующими мандатами, сравнительными преимуществами и возможностями. Это необязательно означает, что БДИПЧ играет более важную роль в миссиях меньшего размера и незначительную в миссиях большего размера, особенно если это касается Юго-Восточной Европы. Опыт показал, что именно миссии большего размера с полностью отработанными программами по правам человека, верховенству закона или демократизации нуждаются во внешних ориентирах, хранилище опыта, центре ресурсов, который может их обеспечить знаниями и опытом, накопленными в других миссиях на местах.

207. В тесном сотрудничестве с Центром по предотвращению конфликтов и особенно его Отделом координации проектов, БДИПЧ может использоваться для сбережения опыта миссий в области человеческого измерения на благо всей Организации. Поэтому Бюро планирует и далее расширять эту функцию передачи опыта и обмена опытом, которая получила высочайшую оценку сотрудников ОБСЕ на местах, которые часто не в состоянии сами заниматься исследованиями и сравнительным анализом. Вследствие таких усилий эффективность содействия, оказываемого ОБСЕ государствам-участникам, будет и далее повышаться.

208. В 1999 г. в Стамбуле государства-участники ОБСЕ приняли решение о «направлени[и] делегаций от институтов ОБСЕ с участием других соответствующих международных организаций, когда это целесообразно, для оказания консультационных и экспертных услуг в связи с реформой законодательства и соответствующей практики». По сути дела, самые первые миссии на местах, размещавшиеся СБСЕ, за-

нимались именно установлением и оценкой фактов и составлением докладов по различным кризисным ситуациям. БДИПЧ предлагает пересмотреть эту давнюю практику для разработки временных, целенаправленных и гибких инструментов, которые позволят ОБСЕ оставаться реальной силой в кризисные моменты. Как будет этот механизм называться – «докладчики», «краткосрочные консультативные миссии», «группы по демократизации» или «тематические миссии» со специальными задачами сбора и оценки фактов в субрегиональном контексте,¹¹⁶ – это уже вопрос, который не должен заслонить основное назначение такого нововведения.

► Генеральный секретарь

209. В рамках более широкой структуры ОБСЕ взаимоотношения с Генеральным секретарем как главным должностным лицом организации и с Секретариатом являются решающим фактором эффективности БДИПЧ при осуществлении его мандата. Хотя Секретариат ОБСЕ начинал свою работу как чисто административная служба для поддержки политических органов и миссий на местах, а Центр по предотвращению конфликтов был отдельным органом, функции и ответственность расширенного Секретариата изменились и усилилась роль Генерального секретаря. БДИПЧ горячо поддерживало и приветствовало этот процесс, поскольку оно, как и другие институты ОБСЕ, может только извлечь выгоду из более эффективной, профессиональной административной поддержки, а также целенаправленных усилий по координации и систематизации работы всей Организации.

210. Централизованные функции Секретариата служат целям ОБСЕ и увеличивают ее общую эффективность, когда они выполняются с должным осознанием того, насколько ОБСЕ является децентрализованной организацией. Взаимоотношения между Секретариатом и БДИПЧ строятся поэтому на первоначальном мандате и роли БДИПЧ как отдельного института. Оперативная автономность представляет собою обязательное требование для эффективной работы БДИПЧ, т.е. гибким, быстрым, целенаправленным и осмысленным образом. Рекомендую сделать роль Генерального секретаря более значительной и заметной, Группа видных деятелей подчеркнула, что это не означает подчинение существующих институтов Секретариату. Различные органы должны продолжать работу в соответствии со своими мандатами.¹¹⁷

211. В последние годы взаимоотношения между Директором БДИПЧ, главами двух других институтов и Генеральным секретарем стали более тесными и согласованными. Частые совещания и другие встречи обеспечивают высокий уровень координации между институтами и способствуют возрастанию качества работы оперативных органов ОБСЕ по предоставлению помощи и консультаций для ДП и Постоянного совета. Существует тесное сотрудничество по всем предметным и административным вопросам.

116 СЮ.GAL/172/06, 30 октября 2006 г.

117 Группа заявила, что «различные институты должны сохранить за собой возможность независимо выносить оценки и выступать с программными инициативами – каждый в соответствии со своим мандатом» («Единство цели», п. 8(g), прим. 61 настоящего доклада). Что касается внешних сношений с соответствующими партнерскими организациями, Группа рекомендовала, например, что Генеральный секретарь должен быть «центральным звеном в контактах с другими международными организациями и НПО по всем аспектам оперативных вопросов, актуальность которых не ограничивается рамками мандата отдельных структур и институтов ОБСЕ». (там же, п. 37(h)).

► Постоянный совет

212. На встрече в Будапеште в 1994 г. государства-участники решили расширить участие БДИПЧ в работе ПС. Такое участие идет дальше систематического представления докладов БДИПЧ для ПС и стало элементом общих усилий ОБСЕ по раннему предупреждению, а также информированию государств о серьезных случаях невыполнения обязательств в области человеческого измерения. Особое внимание Постоянного совета к ходу выполнения рекомендаций БДИПЧ по выборам также означало бы интенсификацию привлечения БДИПЧ к его работе.

213. Для повышения эффективности диалога по человеческому измерению, происходящего в Постоянном совете, Группа видных деятелей рекомендовала учредить *Комитет по человеческому измерению* как один из трех базовых комитетов, каждый из которых представлял бы одно из трех измерений безопасности ОБСЕ.¹¹⁸ Такая структура Комитетов, подчиненных Постоянному совету, как заявила Группа, позволила бы проводить более открытый обмен мнениями, четче сфокусировать повестку дня ПС и повысить его роль как форума для политического диалога и прозрачного принятия решений.¹¹⁹

214. Комитет по человеческому измерению мог бы реально повысить эффективность контроля за выполнением обязательств в области человеческого измерения при условии наличия некоторых предпосылок. Признавая важность информирования граждан о деятельности ОБСЕ, этот Комитет должен бы быть регулярно открыт для общественности с целью обеспечения эффективного участия гражданского общества.

215. Как справедливо отмечалось в процессе консультаций по выполнению первого параграфа Решения 17/05 Совета министров, Комитет по человеческому измерению не будет дублировать, ослаблять или замещать любые существующие механизмы, органы или процедуры обзора. Регулярные заседания Комитета по человеческому измерению в рамках Постоянного совета не могли бы, например, заменить те взаимные обсуждения, имеющие широкий резонанс, с участием видных политиков, дипломатов и гражданского общества, благодаря которым получили известность и высокую оценку СРВЧИ и ДСЧИ. Скорее они могли бы внести вклад в достижение более своевременного, точного и полного реагирования государств – как всех вместе, так и каждого в отдельности – на выявленные достижения, недостатки и новые вызовы и более целенаправленной и систематической дальнейшей работы на основе рекомендаций.

216. Предложено также, в случае если Комитет по человеческому измерению будет учрежден, сократить СРВЧИ до максимальной продолжительности в пять дней. И все же, если ОБСЕ стремится повысить эффективность выполнения обязательств в сфере человеческого измерения и обеспечить тщательный его обзор по каждой стране, сокращение времени для такого обзора представляется алогичным. Если ожидается, что СРВЧИ должно обеспечить сфокусированное рассмотрение, для этого нужно выделить достаточно времени. Если, например, СРВЧИ будет сокращено до одной недели, представители как правительственных, так и неправительственных организаций

118 Там же, п. 32.

119 Ср. Проект Решения СМ об усовершенствовании консультативного процесса, SiO/GAL/172/06, 30 октября 2006 г.

могут ограничиться освещением самых вопиющих случаев невыполнения и не хватит времени для подробного обсуждения положения во всех государствах-участниках ОБСЕ. В случае учреждения такого Комитета по человеческому измерению вопрос о Сессиях по рассмотрению выполнения, посвященных человеческому измерению, и условиях их проведения нужно будет пересмотреть по истечении двух лет для оптимизации эффективности механизма ОБСЕ по рассмотрению вопросов выполнения обязательств в области человеческого измерения.

217. БДИПЧ приветствовало бы создание Комитета ОБСЕ по человеческому измерению, поскольку это способствовало бы более эффективному участию БДИПЧ в работе ПС. В более широком контексте, он стал бы структурой, аналогичной Совету по правам человека, учрежденному в Организации Объединенных Наций в рамках широкомасштабных реформ, направленных на повышение значения и авторитета механизмов ООН по правам человека. Как постоянный орган, который пришел на смену Комиссии по правам человека в 2006 году, Совет предназначен для того, чтобы способствовать углубленному изучению вопросов прав человека, служить форумом для обзора на равноправной основе среди государств-членов и давать оценку выполнения обязательств в области прав человека. Если ОБСЕ намерена поднять уровень своей работы по человеческому измерению до создания постоянного Комитета по человеческому измерению, более тесное сотрудничество с Советом по правам человека представляется целесообразным.

Е. Работа с партнерами по сотрудничеству и в более широкой структуре международных организаций в области прав человека и демократии

218. С самого начала перед БДИПЧ стояла задача по развитию тесных взаимосвязей с организациями-партнерами и международным сообществом для использования их знаний и достижений и обмена взглядами и опытом. Полтора десятилетия назад мало кто мог бы себе представить, как эффективно и тесно будут сотрудничать различные субъекты в этой области, не в самую последнюю очередь благодаря техническому прогрессу и появлению когорты высококвалифицированных специалистов в сфере прав человека и демократических реформ.

219. Первое и самое главное: БДИПЧ установило конструктивные рабочие связи с *Секретариатом Совета Европы*. Директор БДИПЧ и Генеральный секретарь Совета Европы регулярно осуществляют прямые консультации и координирование действий, в том числе во время визитов соответственно в Страсбург и Варшаву; существуют добрые и тесные отношения в работе советников. *Европейская комиссия за демократию через право* стала близким партнером, о чем свидетельствует ряд совместных докладов, оценок и рекомендаций, в частности по электоральной реформе, частые координационные совещания на уровне экспертов, а также отличные отношения на высшем уровне. Эта хорошая практика основывается на неформальных консультациях по текущим вопросам и более тесном сотрудничестве по совместным действиям. *Комиссар Совета Европы по правам человека* – это третий близкий партнер БДИПЧ; существует и надежное взаимодействие на уровне сотрудников.

220. БДИПЧ также продолжает поддерживать тесные взаимоотношения с Организацией Объединенных Наций и ее агентствами. Существует постоянное взаимодействие как на официальном – в рамках различных межведомственных встреч и процессов, – так и на неформальном уровне, прежде всего на местах и в области политических консультаций. БДИПЧ поддерживает особые отношения с *Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека*, основанные на Договоре о сотрудничестве, который предусматривает регулярные консультации, а также совместные действия и инициативы. То же самое и в отношении *ПР ООН*. БДИПЧ пристально наблюдает за процессами реформ, происходящими в ООН, в частности в том, что касается международных механизмов защиты прав человека.

221. В апреле 2004 г. Комиссия ООН по правам человека приняла решение о повышении роли региональных организаций и структур, которые содействуют поддержке и укреплению демократии. Комиссия призвала региональные и межрегиональные организации и структуры инициировать сотрудничество с целью содействия в распространении знаний о роли демократических институтов и механизмов «в противостоянии политическим, экономическим, социальным и культурным вызовам в своих обществах».¹²⁰ БДИПЧ готово активно развивать это партнерство, акцентируя внимание на регионе ОБСЕ, и поддерживает в этом смысле тесные отношения с соответствующими партнерскими структурами ООН в Женеве и других местах.

222. В области управления миграцией и пограничных служб БДИПЧ имеет долгую историю плодотворного сотрудничества с *Международной организацией по миграции*, как с ее Центром технического сотрудничества, так и с отделениями на местах в странах Восточной Европы и Центральной Азии. БДИПЧ также сотрудничает с рядом других организаций, в особенности с Европейским Союзом и его различными органами и институтами. Европейская комиссия, например, приняла методологию БДИПЧ к использованию своими миссиями по наблюдению за выборами.¹²¹ Комиссия также вносит значительный вклад в ряд проектов БДИПЧ по оказанию содействия странам с переходными режимами. *Европейский мониторинговый центр по вопросам расизма и ксенофобии*, *Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости* и *Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации* являются главными партнерами БДИПЧ в реализации его программы по толерантности и недискриминации. Эта программа также поддерживает усилия Генерального секретаря ОБСЕ по участию в инициативе «*Альянс цивилизаций*». По вопросам выборной тематики БДИПЧ поддерживает контакты с *Содружеством Независимых Государств*.

223. БДИПЧ призвано развивать сотрудничество со *средиземноморскими и азиатскими партнерами*. Это касается главным образом распространения опыта за пределами нашего региона посредством поддержания связи с партнерами в соответствующих странах и ознакомления с деятельностью и ролью ОБСЕ и ее стандартами через семинары или конференции. БДИПЧ рассчитывает расширить существующее сотрудничество с партнерами при работе миссий по наблюдению за выборами.¹²² Это сотрудничество уже проверено на практике и может развиваться и дальше. Есть предложение

120 Комиссия ООН по правам человека, 55-ая сессия, Резолюция 2004/30, 19 апреля 2004 г.

121 См. п. 106 настоящего доклада.

122 См. рекомендации по будущим задачам партнерства, РС.DEC/430, 19 июля 2001 г., а также главу III J(12) настоящего доклада.

о том, чтобы деятельность в государствах-партнерах включала организацию институтами ОБСЕ брифингов, семинаров и презентаций по основным сферам деятельности Организации, включая права человека и демократические институты.¹²³ БДИПЧ, однако, должно принимать во внимание ограниченность ресурсов (время, финансовые и человеческие ресурсы) и предпочитает разработать основы, хорошо продуманные цели и методологию для такого выхода за пределы региона ОБСЕ.

224. Настала также пора для ОБСЕ, в частности в рамках человеческого измерения, более активно выходить на широкую глобальную сеть организаций и инициатив по поддержке демократии и прав человека по всему земному шару. На всемирном уровне и *Международная конференция новых и возрожденных демократий* под эгидой Организации Объединенных Наций, и *Сообщество демократий* являются структурами, которые могли бы извлечь большую пользу из соответствующего опыта ОБСЕ.

225. На региональном уровне *Африканский союз*, *Организация американских государств* и другие приняли значительный объем как политических, так и правовых обязательств в области того, что ОБСЕ относит к человеческому измерению. Многие также начали проводить наблюдение за выборами и заниматься содействием в их проведении. БДИПЧ часто получало просьбы от соответствующих партнеров о предоставлении консультаций и делового опыта. Хотя БДИПЧ видит значительный потенциал в такой форме сотрудничества, оно не может расширить свою деятельность в отсутствие соизмеримых ресурсов.

Государства-участники ОБСЕ должны помогать БДИПЧ, как и другим институтам, быть действенными. В этом направлении следует сделать три шага: во-первых, государства должны продемонстрировать необходимую политическую волю к подготовке почвы для эффективной работы по содействию; во-вторых, государства должны создавать условия для того, чтобы БДИПЧ могло продолжать свою работу без ненужных затруднений и ограничений; в-третьих, государства должны снабжать БДИПЧ достаточными ресурсами для выполнения всех мандатов и задач, поставленных перед ним государствами-участниками.

- ▶ Действующий председатель должен и далее поощрять государства-участники в использовании содействия, предлагаемого институтами ОБСЕ;
- ▶ Государства-участники должны вернуться к рассмотрению идеи учреждения гибкого, временного и целевого механизма для изучения особых вопросов или случаев;
- ▶ ОБСЕ должна и дальше работать с партнерами по сотрудничеству и способствовать распространению знаний и повышению осведомленности о стандартах ОБСЕ;
- ▶ ОБСЕ должна более активно выходить на широкую глобальную сеть организаций и инициатив и использовать свои ценные знания и опыт для поддержки демократии и прав человека во всем мире.

123 В 2003 г. Постоянный совет (PC.DEC/571) решил осваивать новые пути сотрудничества и взаимодействия со своими партнерами по сотрудничеству и расширять сферу действия принципов и обязательств ОБСЕ.

БДИПЧ намерено:

- ▶ Далее определять сферы и вопросы, которые представляют интерес для государств-участников и структур ОБСЕ, в частности доводя их до внимания Действующего председателя, Постоянного совета и предполагаемого Комитета по человеческому измерению;
- ▶ Продолжать держать связь с широкой общественностью и распространять соответствующие материалы и информацию о своей работе в сфере человеческого измерения, в том числе путем перевода *Обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения* на другие языки;
- ▶ При наличии адекватных ресурсов, расширять сотрудничество со средиземноморскими и азиатскими партнерами;
- ▶ Интенсифицировать накопление и сохранение прошлого и нынешнего опыта работы. С другой стороны, приветствуется использование БДИПЧ миссиями на местах как централизованной базы для накопления и хранения успешных стратегий, методологии и проектов в области человеческого измерения.

Для повышения эффективности совещаний по человеческому измерению:

- ▶ Государства должны поощряться к более тщательной подготовке к СРВЧИ и к обеспечению участия на достаточно высоком политическом и экспертном уровне;
- ▶ Государства должны более интенсивно концентрироваться на рассмотрении выполнения по всему диапазону человеческого измерения во всем регионе ОБСЕ, в том числе путем изучения значения и применения избирательных и целенаправленных анкет по вопросам человеческого измерения;
- ▶ При подготовке встреч Совета министров Действующий председатель должен продумывать специальные дальнейшие шаги на основе устремленной в будущее дискуссии в течение трех специальных дней во время СРВЧИ;
- ▶ Государства должны рассмотреть целесообразность организации ДСЧИ за пределами Вены с целью придания более широкого общественного резонанса деятельности Организации и укрепления чувства ответственности у государств-участников.

БДИПЧ намерено:

- ▶ Содействовать государствам в разработке более содержательного плана дальнейших действий по результатам совещаний по человеческому измерению, в частности в отношении вынесенных рекомендаций;
- ▶ Расширять далее роль и участие гражданского общества во всех совещаниях по человеческому измерению.

Выводы и предложения

За больше чем 10 лет БДИПЧ доказало своей работой, что ОБСЕ нуждается в институтах, которые могут действовать автономно и быть подотчетными Постоянному совету в отношении осуществления их мандата. Это подтверждается тем повышенным вниманием, которым пользуется ОБСЕ благодаря моему Бюро. В течение прошедшего десятилетия БДИПЧ продемонстрировало свою способность работать в различных измерениях и предлагать новые подходы к возникающим вызовам. Его концептуальный потенциал и оперативная гибкость, способность к трансграничной деятельности выводят его на первый план, когда речь идет о решении междисциплинарных, комплексных проблем. Говоря кратко, БДИПЧ является тем переходным звеном, через которое претворяются в жизнь обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и достигается реальный прогресс в этой сфере.

I.

Как уже говорилось в *Главе I* настоящего доклада, ОБСЕ приняла широкий круг обязательств в области демократии, верховенства закона и прав человека, которые устанавливают достаточно четкие стандарты для государств-участников. В этом докладе подчеркивается, что государства-участники и структуры ОБСЕ уделяют внимание их выполнению и совместному обзору. Это делается с помощью специальных механизмов и институтов, некоторые из которых можно было бы укрепить и развить.

Это не может, однако, заслонить тот факт, что политическая воля отдельных государств к выполнению обязательств у себя дома и к использованию своего влияния для содействия их выполнению в других государствах остается основой эффективности ОБСЕ. Долг государств – претворять эти обязательства в жизнь и осуществлять их на благо своих граждан и для улучшения отношений между ними. Как уже подчеркивалось, БДИПЧ готово усиливать свое содействие государствам-участникам в выполнении обязательств и помогать в развитии идей по укреплению механизмов реализации, от обзора хода работы по планам действий и создания специальных механизмов до обеспечения более действенного участия НПО в дебатах ОБСЕ и высокой эффективности миссий ОБСЕ на местах.

Более конкретно, в Главе I даны следующие выводы:

- ▶ **Государства-участники должны проявить более активную политическую волю, направленную на выполнение всех обязательств в области человеческого измерения добросовестно, в двустороннем порядке и через международные форумы или инструменты. Они должны в срочном порядке разрешить изложенные в настоящем докладе вопросы, относящиеся, в частности, к следующим темам:**
 - (1) Демократические выборы;
 - (2) Свобода собраний и объединений;
 - (3) Права человека и борьба с терроризмом;
 - (4) Правозащитники и национальные институты по правам человека;
 - (5) Вынужденная миграция: вызовы, связанные с беженцами и ВПЛ;
 - (6) Угрозы независимости СМИ;
 - (7) Агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм.
- ▶ **ОБСЕ должна улучшить использование существующих процедур и инструментов, в частности, путем:**
 - (1) Расширения применения обзора на равноправной основе для более систематического обзора выполнения обязательств в области человеческого измерения в рамках Постоянного совета, полностью используя при этом опыт и поддержку институтов и структур ОБСЕ;
 - (2) Оптимального использования роли Действующего председателя в информировании Постоянного совета о серьезных случаях предполагаемого невыполнения обязательств в области человеческого измерения;
 - (3) Пересмотра эффективности венского и московского механизмов;
 - (4) Повышения эффективности своих планов действий путем проведения более систематических периодических обзоров, вплоть до ежегодного обзора на встрече Совета министров.
- ▶ **Все 56 государств-участников должны обеспечивать максимальный доступ общественности к информации об обязательствах в области человеческого измерения.**

II.

В Главе II указывается, что существующий свод стандартов и основополагающих документов можно было бы дополнить и определить более конкретно в ряде областей, особенно касающихся обязательств «Копенгаген-плюс» и основных компонентов демократического конституционализма: сдержек и противовесов и баланса полномочий правительства. БДИПЧ готово, если потребуется, работать над формулировкой новых обязательств в дополнение к существующим.

В Главе II даются следующие рекомендации:

- ▶ **Государствам следует рассмотреть полезность и необходимость дополнительных обязательств в обозначенных в настоящем докладе областях:**
 - (1) Выборы: транспарентность, подотчетность и доверие общества;
 - (2) Демократия и верховенство закона, включая разделение властей, демократическое правотворчество и отправление правосудия;
 - (3) Противодействие терроризму;
 - (4) Предупреждение пыток;
 - (5) Консолидация обязательств в области недискриминации.

- ▶ **Государствам в этой связи следует рассмотреть конкретные дальнейшие меры в ходе подготовки к встрече Совета министров, которая состоится в 2007 г. в Мадриде.**

III.

Значительный прогресс достигнут в проведении выборов в Юго-Восточной Европе, Центральной Азии и прибалтийских государствах. Опыт прошедшего десятилетия показывает, что проведение демократических выборов возможно лишь при наличии подлинной политической воли. В конечном счете ответственность за это лежит на государствах-участниках. Как основной институт ОБСЕ в области человеческого измерения БДИПЧ готово выполнить свою часть работы по дальнейшему улучшению своей оперативной деятельности и ее результатов в соответствии со своим мандатом. Это касается, как и всех прочих сфер, которыми занимается БДИПЧ, нашей работы, связанной с выборами. Уже предпринят ряд шагов. В связи с возникающими проблемами и вносимыми предложениями и на основе консультаций с государствами-участниками ОБСЕ, БДИПЧ приводит в *Главе III* ряд мер по дальнейшему совершенствованию работы, связанной с выборами, и вносит конкретные предложения по повышению эффективности содействия в этой сфере.

В особенности БДИПЧ намерено:

- ▶ Повышать эффективность механизма последующих шагов;
- ▶ Улучшать применение методологии наблюдения;
- ▶ Разнообразить состав наблюдателей/экспертов в МНВ;
- ▶ Расширять «географию» деятельности, связанной с выборами;
- ▶ Увеличивать прозрачность отбора кадров;
- ▶ Создать сеть контактов среди специалистов-практиков из экспертов БДИПЧ по наблюдению за выборами;
- ▶ Развивать связи с общественностью и содействие в подготовке кадров;
- ▶ Укреплять потенциал по использованию информационных технологий и наблюдению за электронным голосованием;
- ▶ Повышать доступность информации на разных языках в целях способствования равному и полноценному участию наблюдателей из всего региона ОБСЕ;
- ▶ Повышать слаженность действий БДИПЧ, расширять контекст наблюдения за выборами и оказывать содействие процессам демократизации в целом;
- ▶ Расширять сотрудничество с парламентскими наблюдателями;
- ▶ Обмениваться опытом с другими регионами и организациями.

Ключом к достижению конкретных результатов в этих областях является постоянное сотрудничество с государствами-участниками ОБСЕ и поддержка с их стороны, включая обеспечение необходимых человеческих и финансовых ресурсов.

IV.

Один из выводов *Главы IV*, которая посвящена укреплению усилий БДИПЧ по содействию государствам-участникам, гласит, что последние должны помогать БДИПЧ, равно как и другим институтам, быть действенными. Нужно сделать три шага в этом направлении: во-первых, государства должны продемонстрировать необходимую политическую волю к подготовке почвы для эффективной работы по содействию; во-вто-

рых, государства должны создавать условия для того, чтобы БДИПЧ могло продолжать свою работу без ненужных затруднений и ограничений; в-третьих, государства должны снабжать БДИПЧ достаточными ресурсами для выполнения всех мандатов и задач, поставленных перед ним государствами-участниками.

В Главе IV даны, в частности, следующие выводы:

- ▶ Действующий председатель должен и далее поощрять государства-участники в использовании содействия, предлагаемого институтами ОБСЕ;
- ▶ Государства-участники должны вернуться к рассмотрению идеи учреждения гибкого, временного и целевого механизма для изучения особых вопросов или случаев;
- ▶ ОБСЕ должна и дальше работать с партнерами по сотрудничеству и способствовать распространению знаний и повышению осведомленности о стандартах ОБСЕ;
- ▶ ОБСЕ должна более активно выходить на широкую глобальную сеть организаций и инициатив и использовать свои ценные знания и опыт для поддержки демократии и прав человека во всем мире.

Со своей стороны БДИПЧ намерено:

- ▶ Далее определять сферы и вопросы, которые представляют интерес для государств-участников и структур ОБСЕ, в частности доводя их до внимания Действующего председателя, Постоянного совета и предполагаемого Комитета по человеческому измерению;
- ▶ Продолжать держать связь с широкой общественностью и распространять соответствующие материалы и информацию о своей работе в сфере человеческого измерения, в том числе путем перевода *Обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения* на другие языки;
- ▶ При наличии адекватных ресурсов, расширять сотрудничество со средиземноморскими и азиатскими партнерами;
- ▶ Интенсифицировать накопление и сохранение прошлого и нынешнего опыта работы. С другой стороны, приветствуется использование БДИПЧ миссиями на местах как централизованной базы для накопления и хранения успешных стратегий, методологии и проектов в области человеческого измерения.

Для повышения эффективности совещаний по человеческому измерению:

- ▶ Государства должны поощряться к более тщательной подготовке к СРВЧИ и к обеспечению участия на достаточно высоком политическом и экспертном уровне;
- ▶ Государства должны более интенсивно концентрироваться на рассмотрении выполнения по всему диапазону человеческого измерения во всем регионе ОБСЕ, в том числе путем изучения значения и применения избирательных и целенаправленных анкет по вопросам человеческого измерения;
- ▶ При подготовке встреч Совета министров Действующий председатель должен продумывать специальные дальнейшие шаги на основе устремленной в будущее дискуссии в течение трех специальных дней во время СРВЧИ;
- ▶ Государства должны рассмотреть целесообразность организации ДСЧИ за пределами Вены с целью придания более широкого общественного резонанса деятельности Организации и укрепления чувства ответственности у государств-участников.

БДИПЧ намерено:

- ▶ Содействовать государствам в разработке более содержательного плана дальнейших действий по результатам совещаний по человеческому измерению, в частности в отношении вынесенных рекомендаций;
- ▶ Расширять далее роль и участие гражданского общества во всех совещаниях по человеческому измерению.

Следует приветствовать создание Комитета по человеческому измерению как дополнительного органа для обзора на равноправной основе, позволяющего проводить в более стандартизированной манере мониторинг и обзор выполнения, подготовку встреч по человеческому измерению и соответствующие дальнейшие шаги. Он, однако, не должен быть альтернативой встречам СРВЧИ или ДСЧИ, но, скорее, дополнительным элементом, целью которого является обеспечение еще большей значимости, целенаправленности и лучшей подготовленности этих важных обязательных встреч.

* * *

Настоящий доклад ограничивается задачами, поставленными на люблянкой встрече Совета министров в 2005 г. Сверх этого, государства-участники ОБСЕ в целом должны рассмотреть вопрос о возобновлении наших обязательств в области демократического правления и всеобъемлющей концепции безопасности, с тем чтобы достичь прогресса по всему региону ОБСЕ и предотвратить разрушение принципов верховенства закона и прав человека. Чтобы сделать правильный выбор, государствам-участникам ОБСЕ необходимо проявить мужество и взять на себя совместную ответственность за происходящее в этом несовершенном мире.

Перед нами стоит непростая задача – соответствовать устремлениям предыдущего поколения, а также духу достижений ОБСЕ, которые продолжают служить вдохновляющим примером для многих стран как в регионе ОБСЕ, так и за его пределами. Государства-участники ОБСЕ и сама Организация в особенности призываются к тому, чтобы проявить инициативу и продемонстрировать, что, несмотря на сложности, реальные коллективные действия в области человеческого измерения возможны. Взаимное доверие, а также вера в институты и совместно разработанные мероприятия являются существенной предпосылкой для такой работы.

Приложение 1 *Пояснительная записка ОБСЕ/БДИПЧ о возможных дополнительных обязательствах в области демократических выборов, 11 октября 2005 г.*



Бюро по демократическим институтам и правам человека

Пояснительная записка ОБСЕ/БДИПЧ о возможных дополнительных обязательствах в области демократических выборов

11 октября 2005 г.

I. ОБЗОР

С 1975 г. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе¹²⁴ активно разрабатывало нормы и обязательства, связанные с правами человека и демократией, что и составляет понятие человеческого измерения, охватывающее широкий спектр основных свобод, включая демократические выборы.¹²⁵ Со времени своего принятия в 1990 г. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенский документ 1990 года) является главным документом, устанавливающим обязательства ОБСЕ, связанные с поддержкой, защитой и пропагандой демократического правления и прав человека, включая те, которые необходимы для проведения демократических выборов.

Начиная с 1990 г. государства-участники ОБСЕ, используя в качестве основы Копенгагенский документ, разрабатывали нормы для проведения демократических выборов, закрепленные в ряде деклараций и решений.¹²⁶ В ходе Будапештской встречи на высшем уровне справедливо акцентировалось внимание на выборах как на процессе и в связи с этим было решено, что БДИПЧ должно играть более значительную роль в наблюдении за выборами до, во время и после выборов. Подчеркивалось также значение

124 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) было переименовано в Организацию (ОБСЕ) в 1994 г.

125 См. *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения*, 2-е изд., том 1 (Варшава, ОБСЕ/БДИПЧ, 2005 г.).

126 Парижская хартия 1990 года гласит, что «мы обязуемся строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах». Далее в ней провозглашается, что «демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов» и что «каждый имеет также право ... участвовать в свободных и справедливых выборах». В Декларации Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года отмечается, что «демократические ценности СБСЕ имеют основополагающее значение» для государств-участников и что эти ценности являются «одной из главных целей деятельности СБСЕ» (пп. 7 и 14). В Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года признается необходимость «процесса демократизации» и закрепления «демократических завоеваний» через «дальнейшее развитие» и сотрудничество «в упрочении демократических институтов» (п. 4). Кроме того, в Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 года провозглашается приверженность государств-участников ОБСЕ свободным и справедливым выборам, так как «это единственный путь, обеспечивающий надежную основу для демократического развития» (п. 26). Связь между демократией и безопасностью подчеркивается стамбульской Хартией европейской безопасности, в которой говорится, что «уважение ... демократии ... занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности» (п. 19).

свободно и независимо функционирующих средств массовой информации.¹²⁷ В Декларации Лиссабонской встречи на высшем уровне упоминаются проблемы, связанные с махинациями на выборах, при рассмотрении вопроса о всеобъемлющей региональной безопасности.¹²⁸ В Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне,¹²⁹ а также в решениях встреч Совета министров в Маастрихте и Порту подчеркивается значение принятия незамедлительных мер в рамках дальнейших шагов по претворению в жизнь рекомендаций БДИПЧ.

В контексте Дополнительных совещаний по человеческому измерению в 2004 г. и 2005 г. государства-участники ОБСЕ вступили в дискуссию относительно того, возможно ли содержательное расширение существующих обязательств в области выборов посредством разработки дополнительных обязательств, иначе именуемых «Копенгаген-плюс». Обзор выполнения Копенгагенского документа и принятых в последствии на его основе деклараций и решений до настоящего времени показал бы, что дискуссия по дополнительным обязательствам для расширения существующих обязательств в области демократических выборов является насущной.

В соответствии с ориентированным на процесс подходом ОБСЕ, исходной точкой для обсуждения обязательств «Копенгаген-плюс» по существу является подтверждение приверженности Копенгагенскому документу 1990 года и принятым впоследствии декларациям и решениям. Дискуссия о дополнительных обязательствах предоставляет государствам-участникам ОБСЕ возможность обогатить, укрепить и расширить существующие обязательства в области выборов, акцентируя внимание на принципах, которые еще не были четко изложены в Копенгагенском документе 1990 года.

Копенгагенский документ охватывает широкий круг обязательств за рамками пунктов 6, 7 и 8, которые посвящены исключительно вопросам выборов. Акцент обязательств «Копенгаген-плюс» исключительно на проблемах выборов не следует трактовать как недооценку широкого спектра обязательств, содержащихся в Копенгагенском документе, поскольку было бы невозможно обеспечить проведение демократических выборов без должного уважения к беспрепятственному осуществлению прав человека и основных свобод.¹³⁰

К тому же в контексте ОБСЕ подписание новых документов ни в коем случае не делает недействительными существующие документы и не умаляет их значение: всегда подразумевалось, что документы ОБСЕ опираются один на другой, создавая таким образом «свод стандартов и основополагающих документов ОБСЕ»,¹³¹ и обязательства по принятым ранее документам остаются политически обязательными нормами для государств-участников ОБСЕ.

В Решении Совета министров № 5/03 от 2 декабря 2003 года признается, «в частности, необходимость *доверия* электората ко всему процессу в целом, *транспарентности* из-

127 Итоговый документ Будапештской встречи на высшем уровне, Решение VIII, п. 12.

128 Итоговый документ Лиссабонской встречи, Декларация, п. 9.

129 Хартия европейской безопасности, Стамбул, п. 25.

130 Это иллюстрирует п. 5 Копенгагенского документа. Обязательства, содержащиеся в п. 5, важны для реализации обязательств в области проведения выборов, отраженных в пп. 6, 7 и 8 Копенгагенского документа.

131 Указ. соч. прим. 125, с. xvii.

бирательных процедур и *подотчетности* органов, занимающихся проведением выборов», и поручается «Постоянному совету, используя экспертный потенциал БДИПЧ, рассмотреть вопрос о необходимости дополнительных обязательств в области выборов в дополнение к уже существующим...».

БДИПЧ подтверждает, что три основных принципа, являющиеся важной составляющей частью демократического избирательного процесса, – **транспарентность, подотчетность и доверие общества** – могут служить полезной основой для новых обязательств, дополняющих существующие. Дискуссия по «Копенгаген-плюс» должна также предлагать ответ на реальные и воображаемые вызовы в проведении транспарентных и подотчетных выборов, связанные с обеспечением широкого общественного доверия, которые возникли в контексте новых избирательных технологий.

II. ИЗ ИСТОРИИ ВОПРОСА

В последние годы государства-участники ОБСЕ стремятся использовать обширный опыт ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, запрашивая информацию о передовом опыте в области проведения выборов.¹³² В 2002 г. БДИПЧ представило Постоянному совету ОБСЕ документ под названием «*Международные избирательные стандарты и обязательства. Практическое руководство по проведению демократических выборов: передовая практика*». Позднее, в 2003 г., на базе этого документа был разработан доклад «*Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ*», рассматривавшийся на встрече Совета министров ОБСЕ.

В июле 2004 г. Дополнительное совещание ОБСЕ по человеческому измерению, созванное болгарским председательством, было посвящено теме «Избирательные стандарты и обязательства». Посол Иво Петров, председатель Постоянного совета, заметил, что представился благоприятный случай изучить «необходимость в дополнительных обязательствах в области выборов».¹³³ В 2004 г. участники ДСЧИ согласились в целом, что имеется необходимость в дополнительных обязательствах в связи с существующими и новыми вызовами, включая новые технологии голосования, «особенно в том, что касается транспарентности, подотчетности и развития общественного доверия к таким системам».¹³⁴

В марте 2005 г. Действующий председатель ОБСЕ и министр иностранных дел Словении Дмитрий Рупел заявил: «Учитывая тот факт, что Копенгагенскому документу ОБСЕ исполнилось почти 15 лет, я считаю заслуживающим внимания вопрос о необходимости принятия дополнительных обязательств». Дополнительное совещание ОБСЕ по человеческому измерению, прошедшее в апреле 2005 г., было посвящено «Вызовам избирательных технологий и процедур». На основании рекомендаций, разработанных на этом ДСЧИ, словенским председательством было предложено, чтобы

132 Значительный вклад в исследование передового опыта в области проведения выборов сделан в этот же период другими институтами, в том числе ООН и, в частности, в регионе ОБСЕ – Венецианской комиссией Совета Европы, Содружеством Независимых Государств и Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы.

133 Итоговый доклад Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению «Избирательные стандарты и обязательства», Вена, 15-16 июля 2004 г., с. 1.

134 Там же, с. 2.

БДИПЧ созвало совещание экспертов для рассмотрения необходимости в дополнительных обязательствах.¹³⁵ Это совещание состоялось в Варшаве 6-7 сентября 2005 г. Мнения по поводу возможных дополнительных обязательств отражены ниже.

III. ВОЗМОЖНЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

Государства-участники ОБСЕ могли бы расширить свои обязательства по проведению демократических выборов посредством принятия обязательств, дополняющих существующие. В центре внимания при этом должны были бы быть три принципа, которые подразумеваются, но не сформулированы прямо в Копенгагенском документе 1990 г.: **транспарентность, подотчетность и доверие общества.**

Эти три принципа неотъемлемы друг от друга. Транспарентность и подотчетность непосредственным образом содействуют укреплению доверия общества в отношении способности и желания правительства обеспечить демократический избирательный процесс. Каждый из этих принципов важен для реализации волеизъявления народа через демократические выборы. Кроме того, эти принципы имеют особенно важное значение при решении проблем, связанных с возникновением новых технологий голосования.

A. Транспарентность

Транспарентность избирательного процесса – это основа демократических выборов. Люди имеют право знать, что в избирательном процессе действительно учитывается их волеизъявление, а транспарентность является средством обеспечения полного соблюдения такого права. Вторым основным элементом транспарентности является право соревнующихся сторон добиваться избрания на политические посты. Транспарентность создает основу гарантий уважения этого права сторон, а также базис для того, чтобы требовать удовлетворения в суде в случае его нарушения.

Возможное дополнительное обязательство по транспарентности должно разъяснить, что транспарентность касается всех элементов избирательного процесса, включая вопросы, связанные с использованием новых технологий голосования. Значение проблем, связанных с избирательными технологиями, неуклонно повышается, что показали Дополнительное совещание по человеческому измерению 2005 года «Вызовы избирательных технологий и процедур» и Рекомендация Rec (2004)11 Комитета Министров Совета Европы о стандартах электронного голосования. Как уже отмечалось на Дополнительном совещании по человеческому измерению, существует озабоченность по поводу «реального или ощущаемого дефицита транспарентности» при использовании новых технологий голосования.

Избиратели должны быть уверены, что тайна голосования и точность регистрации их волеизъявления не подвергается риску ни вообще, ни в связи с введением новых методов проведения голосования. Следовательно, решение по внедрению новых техноло-

¹³⁵ Итоговый отчет Дополнительного совещания по человеческому измерению ОБСЕ «Вызовы избирательных технологий и процедур», Вена, 21-22 апреля 2005 г. Письмо председателя Постоянного совета ОБСЕ посла Ленарчича послу Штрохалу, 1 июля 2005 г.

гий выборов должно быть полностью транспарентным и ему должны предшествовать широкое обсуждение и публичные слушания. Фактическое внедрение таких избирательных технологий в равной степени должно быть транспарентным и соответствовать строгим техническим стандартам, что может обеспечить широкое общественное доверие к результатам выборов.

В конечном счете, любые новые технологии проведения выборов должны восприниматься избирателями – и фактически быть таковыми – как транспарентные, поддающиеся проверке, подотчетные, надежные, заслуживающие доверия и предусматривающие возможность ручного пересчета голосов. Системы голосования должны проходить строгие испытания в независимых лабораториях, с тем чтобы можно было гарантировать, что они действительно соответствуют этим стандартам. Должны быть процедуры, обеспечивающие невозможность замены программного обеспечения после сертификации и контрольные проверки до и после выборов. Система кодирования, используемая в оборудовании для электронного голосования, должна быть открытой, по меньшей мере, для компетентных органов, занимающихся проведением выборов.

Поставщики или производители оборудования для проведения голосования не должны заниматься политикой, и им должно быть запрещено делать пожертвования в фонды политических партий или отдельных кандидатов. Далее, любые работы в процессе выборов, которые выполняются частными предприятиями, должны находиться под полным контролем правительства или органа, отвечающего за проведение выборов, и, в конечном счете, ответственность за честность избирательного процесса должна совершенно определенно лежать на органах власти.

Вопрос применения новых технологий в выборах мог бы найти свое отражение в дополнительном обязательстве по транспарентности, гарантирующем, что *электронное голосование и любая иная новая технология голосования обеспечивают возможность проверки заинтересованными сторонами внутри страны и доступ для (международных и внутренних) наблюдателей и разрабатываются и внедряются с должной тщательностью в целях соблюдения тайны голосования и подотчетности, при этом принимаются меры, исключающие возможность подтасовок и злоупотребления влиянием на избирателей. Любые новые технологии проведения выборов должны восприниматься избирателями – и фактически являться таковыми – как транспарентные, подотчетные, поддающиеся проверке, надежные, заслуживающие доверия и предусматривающие возможность ручного пересчета голосов.*

Это связано также и с подотчетностью, поэтому в любых других обязательствах, касающихся новых технологий, может также содержаться требование к государствам-участникам *установить четкое разделение ответственности между поставщиками, органами, выдающими сертификаты, и организаторами выборов по обеспечению полной транспарентности, подотчетности и эффективного реагирования в случае неисправной работы или отказа оборудования.*

Разбирательство по апелляциям и жалобам о нарушениях избирательных прав как в суде, так и в органах, отвечающих за проведение выборов, должно быть транспарентным. Правовые рамки должны обеспечивать ясный и понятный процесс обращения

с жалобами и апелляциями, определяющий роль и юрисдикцию каждого уровня избирательной комиссии и суда. Процедуры подачи и вынесения решений должны быть простыми и доступными. Эффективные средства судебной защиты должны быть легкодоступными. Разбирательство и слушания по жалобам и апелляциям должны быть транспарентными и открытыми для общественности и наблюдателей. Решения по жалобам и апелляциям должны выноситься в письменном виде и содержать пояснения по подтверждающим законам и фактам. Возможное дополнительное обязательство по транспарентности могло бы содержать требование к государствам-участникам о *законодательном обеспечении простого и четко определенного процесса, включающего открытые слушания, рассмотрения и вынесения решений по жалобам и апелляциям, касающимся выборов, полностью транспарентным и действенным образом в установленном законом разумно необходимый срок.*

Далее, дополнительное обязательство по транспарентности могло бы затронуть роль денег в политических кампаниях и предусмотреть упорядочение пожертвований и расходов при проведении кампаний. Дополнительное обязательство по транспарентности могло бы содержать требование о *транспарентности финансирования избирательных кампаний, полном и своевременном обнародовании информации, как до, так и после выборов, об источниках и объемах пожертвований и типах и объемах расходов на избирательную кампанию.*

Наблюдение за выборами имеет непосредственное значение для повышения транспарентности и общественного доверия (см. ниже Доверие общества).

В. Подотчетность

Подотчетность представляет собой основополагающий принцип демократического правления. Она имеет особое значение в избирательном процессе, где служит также противовесом потенциальному преимуществу бюрократической власти. Поэтому дополнительное обязательство по подотчетности должно признавать, что ключевым элементом обязательства является требование того, что все органы государственной власти и управления, а также чиновники, включая, среди прочего, органы, ответственные за проведение выборов, полицию, прокуратуру и суд, подотчетны в своих делах или бездействии, которые оказывают влияние на демократичность выборов.

Поэтому подотчетность должна охватывать не только основные органы управления выборами. Организация демократических выборов требует участия государственных институтов на всех уровнях исполнительной власти в проведении работы по выборам. Сюда входят органы регионального и местного, а не только государственного уровней. Таким образом, слово «государственный» следует понимать как относящееся также и к региональным и местным органам власти.

В качестве основы для проведения демократических выборов должны присутствовать некоторые минимальные условия и правовые гарантии для кандидатов и электората. Партии и кандидаты должны иметь возможность свободно представлять свои взгляды избирателям. Должны быть также эффективные средства корректирования административных решений и эффективные средства судебной защиты в случае на-

рушений прав человека, включая избирательные права. Эти принципы устанавливают прочную основу для подотчетности в ходе избирательного процесса, включая подотчетность органов, ответственных за организацию выборов, в их административных действиях.

Дополнительное обязательство по подотчетности могло бы поэтому содержать требование о том, чтобы *органы, ответственные за организацию выборов, и все другие государственные органы и чиновники в любое время действовали политически беспристрастным образом, а государственные ресурсы не использовались в интересах какой-либо стороны, участвующей в выборах.*

Другая важная сфера подотчетности касается государства и общественных (государственных) СМИ. На государственных СМИ лежит ответственность за предоставление электорату информации сбалансированным и непредвзятым образом, в том числе информации об избирательном процессе, а не просто сведений о кандидатах и политических партиях. Государственные СМИ должны соблюдать полный нейтралитет. Оставаясь нейтральными, государственные СМИ должны проявлять инициативу в предоставлении публике объективных, сбалансированных и информативных материалов. Дополнительное обязательство по подотчетности могло бы содержать требование к *государственным СМИ обеспечивать справедливое, сбалансированное, объективное, беспристрастное, информативное и полное освещение избирательного процесса.*

Подотчетность должна также содержать требование обеспечения эффективных гарантий для кандидатов и избирателей. Всеобщее и равное избирательное право является основополагающим правом человека, которое может поддерживаться и защищаться благодаря подотчетному избирательному процессу. Подотчетность требует принятия всех необходимых мер, гарантирующих всеобщее и равное избирательное право, включая точную поименную регистрацию избирателей, обладающих по закону правом голоса.

Однако социальные, культурные и физические условия или другие обстоятельства могут затруднить или сделать фактически невозможным для некоторых слоев общества содержательное осуществление этого основного права человека. Следовательно, необходимо предпринимать дальнейшие меры для обеспечения полной реализации этого права в обществе. Следует обеспечить заблаговременными и недискриминационными методами всеобщее и равное избирательное право для каждого обладающего по закону правом голоса индивидуума, включая женщин, представителей меньшинств, лиц с ограниченными возможностями, внутренне перемещенных лиц, а также других граждан, которые могут временно находиться за границей, военных, включая призывников, а также другие группы, которые могут оказаться в незащищенном положении в отношении лишения избирательных прав или принуждения.

Права кандидатов также должны защищаться. Участие в выборах не может ограничиваться правом голосования и должно включать реальную возможность быть избранным на государственную должность. Этим явно запрещается правовая дискриминация. Однако часто правовые положения, которые внешне не кажутся дискриминационными, означают де-факто дискриминацию при применении на практике. Это про-

исходит в основном через административные процедуры, которые задуманы или применяются таким образом, чтобы помешать регистрации кандидата или политической партии. Все излишние препятствия в регистрации должны быть устранены таким образом, чтобы права кандидата и политической партии были первостепенными по отношению к административной процедуре. Государство должно отвечать за защиту прав кандидатов и политических партий. Далее, любое ограничение прав избирателя или кандидата должно быть соразмерным проступку или психической недееспособности согласно заключению суда.

Подотчетность требует преследования лиц, которые допустили нарушения, связанные с выборами. Отсутствие преследования побуждает к неуважению избирательных прав. Судебная ответственность имеет крайне важное значение для защиты прав кандидатов и избирателей и обеспечения справедливого и недискриминационного избирательного процесса. Подотчетность полиции в том, что касается непредвзятости в отношении всех соревнующихся на выборах сторон, должна означать позитивные действия по обеспечению защиты и соблюдения прав, связанных с выборами, недискриминационным образом.

Дополнительное обязательство по подотчетности могло бы содержать условие о том, что, в случае нарушения закона, *предусматривается обязательное привлечение виновных к юридической ответственности и наложение санкций согласно законодательству. Закон должен предусматривать наказания за нарушение избирательных прав и законодательства и давать четкое определение действия, которое представляет собою нарушение. Наказание должно быть соразмерно проступку.* Важно, чтобы закон обеспечивал сдерживающие средства для защиты избирательных прав, а лица, виновные в незаконных действиях или бездействии, несли ответственность согласно закону. Чтобы это было реализовано, *закон должен четко определить, какие государственные органы несут ответственность за полное и своевременное расследование нарушений, связанных с выборами, с целью привлечения виновных к ответственности.*

С. Доверие общества

Доверие общества – одно из основополагающих требований демократического общества. Существует множество факторов, которые могут влиять на общественное доверие к выборам. Они охватывают все аспекты процесса выборов, начиная с типа избирательной системы,¹³⁶ составления законопроектов и заканчивая гарантированием прав избирателей и кандидатов на получение и распространение информации и обеспечением полного участия в выборах без дискриминации.

Чтобы граждане питали широкое общественное доверие в отношении того, что правительство активно проводит политику, направленную на достижение этих целей, а не безразлично наблюдает за невыполнением законодательных положений, *государства-участники должны обеспечить проявление всеми органами власти, в том числе на региональном и местном, а также на общегосударственном уровне, необходимой политической воли к проведению состязательных выборов и гарантированию прав как избирате-*

136 Правила, согласно которым голоса, отданные за партии и кандидатов, пересчитываются в места в выборных органах.

лей, так и кандидатов. Государства-участники должны быть подготовлены к проведению демократического процесса в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Государства-участники должны также предпринять необходимые действия в ответ на рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по улучшению условий для демократических выборов. Общественное доверие возрастает, когда граждане убеждены, что государство активно старается улучшить избирательный процесс и открыто демонстрирует волю к проведению демократических выборов.

Важно, чтобы государство придерживалось открытости и прозрачности законодательного процесса при выборе избирательной системы и правил проведения выборов. Закон должен быть сформулирован и принят в результате открытой процедуры. Важно, чтобы при принятии законодательства по выборам были рассмотрены различные взгляды и мнения общественности. Еще одним обязательством по повышению доверия общества могло бы быть признание необходимости во *всесторонних и открытых консультациях с общественностью с учетом широкого диапазона мнений и взглядов при принятии решений по важным вопросам, таким как выбор избирательной системы и законодательство по выборам.* Важно, чтобы эти консультации были своевременными и открытыми и чтобы уделялось достаточно времени для обсуждения ключевых проблем, касающихся законодательства по выборам.

Также не менее важно не только информировать и просвещать общественность, но и прислушиваться к ее мнению. С 1975 г. основным правилом для ОБСЕ является то, что права человека начинаются с предоставления возможности – элемента, основывающегося на «праве знать свое право».¹³⁷ Еще одним обязательством по укреплению доверия общества могло бы быть признание того, что *всестороннее и своевременное информирование и просвещение избирателя является главной ответственностью государственных властей, ввиду обеспечения участия и полного соблюдения избирательных прав всех граждан.*

В многочисленных докладах ОБСЕ/БДИПЧ постоянно отражается важная роль органов, ответственных за проведение выборов, в формировании общественного доверия к избирательному процессу. Выборами должны руководить лица, которые представляют различные политические интересы и слои общества; способны действовать профессионально, независимо и беспристрастно; разбираются в предмете (или стремятся и способны к приобретению необходимых знаний по управлению выборами). Еще одним обязательством по повышению общественного доверия, связанным с этими основополагающими понятиями, могло бы быть требование, чтобы *органы, ответственные за проведение выборов, состояли из квалифицированных и уважаемых людей, которые назначаются в законном порядке, пользуются доверием широкой общественности и выполняют свои обязанности профессионально, беспристрастно и подотчетно.*

Наблюдение за выборами имеет непосредственное значение для повышения общественного доверия. Важно, чтобы имелось доверие ко всей избирательной кампании, а не только уверенность в том, что голоса были подсчитаны точно и результаты протоколированы правильно. Наблюдатели, как внутренние (партийные и непартийные),

¹³⁷ Указ. соч. прим. 125. СМИ также могут играть важную роль в повышении общественного доверия путем предоставления избирателям достоверной информации, касающейся выборов.

так и международные (от любого другого государства-участника или соответствующего частного института и организации), играют роль механизма обеспечения того, что соответствующая информация об избирательном процессе будет доведена до сведения общественности.

Еще одним обязательством в области повышения доверия общества могло бы быть требование к государствам-участникам *гарантировать полный и беспрепятственный доступ ко всем этапам избирательного процесса для внутренних (партийных и непартийных) и международных наблюдателей*. Такой доступ должен распространяться дальше наблюдения за выборами на национальном уровне. Дополнительным обязательством по укреплению общественного доверия могло бы быть *приглашение государствами-участниками наблюдателей из любого другого государства-участника ОБСЕ и любых соответствующих частных институтов и организаций, которые проявили бы такое желание, для наблюдения за ходом выборов, включая местные выборы и референдумы в пределах, дозволенных законодательством*.

Можно было бы увеличить общественное доверие к выборам, если бы были предприняты положительные усилия по включению гражданского общества и избирателей в разработку вопросов политики, связанных с участием граждан в демократических выборах. Эти усилия могли бы включать работу с категориями населения, которые до этого не были представлены достаточно широко или чье полное участие в политических процессах затруднено, в особенности с женщинами и представителями меньшинств. Еще одним дополнительным обязательством по повышению доверия могло бы быть требование к государствам-участникам *поощрять и облегчать активное участие женщин, а также лиц, принадлежащих к меньшинствам, в процессе выборов и, тем самым, в общественной жизни*.



Бюро по демократическим институтам и правам человека

631/05

Вербальная нота

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) приветствует делегации государств-участников ОБСЕ и имеет честь просить о предоставлении информации по законодательству и другим применимым нормам, регулирующим доступ представителей других государств-участников, международных организаций, а также местных партийных и непартийных групп, изъявивших желание осуществлять наблюдение за процессом выборов. Ответы государств-участников должны включать информацию об условиях приглашения, аккредитации и правил допуска на избирательные участки или другие места, имеющие отношение к проведению выборов, доступа к материалам по выборам и всем участникам избирательного процесса, включая руководящие органы.

Учитывая возросший интерес среди государств-участников к выполнению данного обязательства, ОБСЕ/БДИПЧ готово рассмотреть соответствующую информацию и предоставить ее в распоряжение государств-участников и широкой общественности.

ОБСЕ/БДИПЧ использует эту возможность, чтобы заявить о своей готовности проводить конструктивную и всестороннюю работу со всеми государствами-участниками с целью оказания им содействия в выполнении обязательств ОБСЕ. Несмотря на то что обязательство по приглашению наблюдателей за выборами является важным шагом в повышении транспарентности и доверия к процессу выборов, необходимо также учитывать весь диапазон обязательств в этом отношении.

ОБСЕ/БДИПЧ пользуется возможностью еще раз выразить делегациям государств-участников ОБСЕ свое глубочайшее уважение.

Варшава, 16 ноября 2005 г.



Делегациям государств-участников ОБСЕ
Вена



Бюро по демократическим институтам и правам человека

62/2006

Вербальная нота

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) приветствует делегации государств-участников и имеет честь обратиться к Решению Совета министров № 17/05, в котором БДИПЧ поручено *представить на предмет обсуждения на следующей встрече Совета министров доклад о:*

- выполнении существующих обязательств,
- возможных дополнительных обязательствах,
- мерах по наращиванию и поддержке его деятельности, относящейся к выборной тематике,
- повышении эффективности его помощи государствам-участникам, принимая во внимание и отвечая на вопросы, поднимаемые государствами-участниками, и в тесной консультации с ними.

В целях подготовки данного доклада и для облегчения консультативного процесса БДИПЧ призывает государства-участники в первую очередь представить в письменном виде вопросы по вышеизложенным четырем пунктам. Для своевременной подготовки доклада к встрече Совета министров 2006 г. в Брюсселе мы просим государства-участники представить такие вопросы не позднее 10 апреля 2006 г. Полученные вопросы послужат основой для последующих неофициальных консультаций с государствами-участниками на протяжении года. БДИПЧ также воспользуется очередными совещаниями по человеческому измерению в 2006 г., в частности Совещанием по рассмотрению выполнения, посвященным человеческому измерению, а также другими возможностями для проведения официальных консультаций с представителями правительств и гражданского общества из всех государств-участников.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека пользуется возможностью еще раз выразить делегациям государств-участников ОБСЕ свое глубочайшее уважение.

Варшава, 2 ноября 2006 г.



Постоянным делегациям
государств-участников ОБСЕ



Бюро по демократическим институтам и правам человека

257/06

Вербальная нота

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека приветствует делегации государств-участников и, ссылаясь на Вербальную ноту 62/06 от 2 февраля 2006 г. (ODIHR.GAL/6/06), благодарит государства-участники за их многочисленные вопросы по существу, свидетельствующие об интересе государств-участников к БДИПЧ и человеческому измерению как основной цели ОБСЕ.

Вопросы, полученные на данный момент, охватывают множество проблем, от технических и оперативных аспектов работы миссий по наблюдению за выборами и других видов деятельности, связанной с выборами, до более широких вопросов, таких как ход выполнения обязательств в области человеческого измерения, адекватность соответствующих механизмов ОБСЕ для мониторинга и обзора, включая обязательные совещания по человеческому измерению, взаимоотношения БДИПЧ с другими органами ОБСЕ, а также с другими организациями и своевременность принятия возможных новых обязательств, которые должны взять на себя государства-участники ОБСЕ, в частности для того, чтобы повысить эффективность выполнения ранее принятых обязательств.

БДИПЧ признательно за этот живой интерес и намерено учесть и дать ответ на все вопросы при подготовке доклада Совету министров согласно Решению Совета министров № 17.2/05. Для обеспечения максимальной транспарентности и открытости этого процесса БДИПЧ приступит к консультациям со всеми государствами-участниками в ближайшие месяцы, в частности путем прямых контактов с делегациями, и организует консультации со всеми делегациями в приемлемые сроки.

С тем чтобы разъяснить ряд моментов, связанных с полученными БДИПЧ вопросами, а также в целях подготовки к консультациям, БДИПЧ хотело бы задать несколько вопросов государствам-участникам. Мы обращаемся с просьбой к делегациям, в случае если они пожелают предоставить ответы, сделать это по возможности в течение четырех недель. Вопросы прилагаются к настоящей Ноте.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека пользуется возможностью еще раз выразить делегациям государств-участников ОБСЕ свое глубочайшее уважение.

Варшава, 30 мая 2006 г.

Делегациям государств-участников ОБСЕ
Вена



1.

Когда скоро государства-участники взяли на себя обязанность добросовестно выполнять все обязательства в области человеческого измерения, возникает вопрос: какие существующие механизмы выполнения обязательств по человеческому измерению в рамках ОБСЕ государства-участники считают самыми эффективными? Каковы, в частности, механизмы обеспечения максимального доступа общественности к решениям, принятым ОБСЕ?

Как государства-участники могут наилучшим образом выполнять свои обязанности по взаимной подотчетности в отношении стандартов в области человеческого измерения? Послужит ли введение обязательных письменных докладов, представляемых государствами-участниками, о ходе выполнения обязательств ОБСЕ их более полному выполнению?

Более точно, какими мерами можно было бы обеспечить систематическое отслеживание претворения в жизнь обязательств и мероприятий, изложенных в документах ОБСЕ широкого и основополагающего характера, таких как планы действий, как на национальном уровне, так и в масштабах ОБСЕ?

Как государства-участники видят свое выполнение конкретных обязательств по сбору и хранению достоверной информации и статистических данных о преступлениях на почве ненависти и периодическому доведению этой информации до сведения БДИПЧ?

2.

Должны ли государства-участники брать на себя более четкие обязательства в важнейших сферах человеческого измерения, где недостатки наиболее выражены и даже отмечаются обратные тенденции? Какие основные области представляются наиболее важными в этом отношении?

3.

БДИПЧ получило мандат на наблюдение за выборами и предоставление соответствующих отчетов, с целью оказания содействия государствам-участникам в улучшении выполнения их обязательств по демократическим выборам. Какими мерами можно было бы обеспечить систематические дальнейшие шаги по рекомендациям БДИПЧ? В отношении технических аспектов наблюдения и содействия в дальнейшей работе, следует ли разработать анкету для подробного и систематичного получения сведений от государств-участников?

Как БДИПЧ и государства-участники в целом должны действовать в случаях постоянного и открытого отказа в праве на подлинно демократические выборы?

Некоторые государства-участники выразили заинтересованность в расширении деятельности, связанной с выборами, в частности в отношении наблюдения в большем числе государств-участников. Каковыми представляются существенные элементы таких усилий, особенно в плане обеспечения необходимыми дополнительными человеческими и финансовыми ресурсами? Готовы ли государства-участники к соразмерному увеличению количества направляемых наблюдателей?

4.

В каких конкретных сферах вы видите техническое содействие БДИПЧ как наиболее важное и полезное? Учитывая, что политическая воля является важнейшим фактором для полного выполнения обязательств ОБСЕ, как БДИПЧ может предоставлять свое техническое содействие и соответствующую отчетность так, чтобы обеспечить максимальную эффективность этого содействия?

Приложение 5 *Вспомогательный документ к неофициальному брифингу для государств-участников ОБСЕ, 22 сентября 2006 г., Вена*

Исторические предпосылки

6 декабря 2005 г. на встрече в Любляне Совет министров принял Решение № 17/05, в котором содержится призыв о «повышении эффективности ОБСЕ». Пунктом 1 Решения Постоянному совету поручается продолжить работу на основании доклада Группы видных деятелей и итогов консультаций на высоком уровне и представить Совету министров в 2006 году доклады по 11 вопросам, входящим в план реформ. Пунктом 2 БДИПЧ поручается представить доклад для обсуждения на следующей встрече Совета министров.

Как изложено в преамбуле Решения № 17/05, данные поручения должны рассматриваться в свете итогового доклада Группы видных деятелей, который был представлен Постоянному совету 30 июня 2005 г. В этом докладе содержится ряд предложений, связанных с вопросами человеческого измерения; в нем также указывается, среди прочего, что различные институты должны сохранить за собой возможность независимо выносить оценки и выступать с программными инициативами – каждый в соответствии со своим мандатом.

В целях выполнения задач, содержащихся в Решении № 17/05, п. 2, Совета министров, в частности, в том, что касается поручения принимать во внимание и отвечать на вопросы, поднимаемые государствами-участниками, в тесной консультации с ними, БДИПЧ на настоящий момент обратилось посредством Вербальной ноты 62/2006 к государствам-участникам с просьбой о представлении своих вопросов по данным четырём темам. БДИПЧ получило большое количество ответов. Затем, 7 июля 2006 г., посол Штрохал провел неофициальный брифинг в Вене.

С тем чтобы разъяснить ряд моментов, связанных с полученными БДИПЧ вопросами, а также в целях подготовки к консультациям, в Вербальной ноте 257/2006 были более подробно изложены некоторые ключевые проблемы. С целью дальнейших консультаций по данной теме делегации государств-участников были приглашены на неофициальный брифинг, который состоится 22 сентября.

На СРВЧИ, которое пройдет в Варшаве 2-13 октября, также представится возможность для дальнейшего обсуждения, в частности, выполнения обязательств, принятых всеми 56 государствами-участниками, и путей улучшения соблюдения этих обязательств.

Краткий обзор полученных основных вопросов и предложений

В целях поощрения дальнейшего сотрудничества и содействия проведению консультаций в соответствии с Решением № 17/05 Совета министров, в нижеприведенный обзор включены основные вопросы и предложения, сформулированные на настоящий момент на основании первого неофициального брифинга, который прошел 7 июля 2006 г., и пись-

менных реакций от большого числа государств-участников, полученных в ответ на Вербальные ноты 62/2006 и 257/2006, по четырем главным темам, упомянутым в вышеуказанном решении. Настоящий документ также дополняет обзор, распространенный 3 июля 2006 г. в рамках подготовки к первому неофициальному брифингу. Этот список предназначен для того, чтобы служить ориентиром в дальнейшей работе над докладом, который БДИПЧ представит Совету министров на встрече в Брюсселе; он не является исчерпывающим и может быть дополнен или уточнен. Настоящий краткий обзор показывает многосторонний характер основных вопросов и предложений, которые получило БДИПЧ; разбивка на четыре самостоятельные рубрики сделана из соображений удобства и не означает, что отдельным вопросам придается приоритетное значение.

I. Выполнение существующих обязательств

A. Приверженность к выполнению обязательств

- Степень выполнения существующих обязательств в области человеческого измерения (ЧИ) в государствах-участниках (ГУ);
- Определение/оценка сфер, в которых выполнение существующих обязательств ЧИ улучшается или ухудшается/затруднено;
- Пути (дальнейшего) выявления этих трудностей и улучшений в отношении выполнения существующих обязательств ЧИ;
- Причины невыполнения обязательств ГУ;
- Значение дополнительного подтверждения существующих обязательств;
- Пути достижения эффекта взаимного усиления с другими измерениями, связь многих вопросов ЧИ с другими измерениями;
- Общая адекватность соответствующих механизмов ОБСЕ в области мониторинга и обзора;
- Эффективные механизмы выполнения ГУ своих обязательств, принятых в рамках ОБСЕ:
 - › Расширение использования существующих структур: усиление сочетания поддержки со стороны органов ОБСЕ и процесса обзора;
 - › Дальнейшее соблюдение требований существующих международных систем обзора;
 - › Акцент на независимом и непредвзятом мониторинге выполнения обязательств ЧИ;
 - › Необходимость расширения использования обзора на равноправной основе для более систематического обзора выполнения: Роль Постоянного совета (см. Будапештский документ 1994 года, Решение VIII, Человеческое измерение, п. 5);
- Способы информирования ГУ о состоянии дел в сфере выполнения существующих обязательств ЧИ;
- Пути улучшения систематического мониторинга и составления отчетов о выполнении:
 - › Периодический всесторонний обзор: обзор выполнения всех обязательств ЧИ, осуществляемый смешанной группой ГУ каждые X лет;
 - › Периодический обзор: обзор отдельных вопросов ЧИ, осуществляемый смешанной группой ГУ или специальными докладчиками;
 - › Помощь БДИПЧ в подготовке обзора;

- › Обзор на равноправной основе должен быть четко связан с Совещаниями по рассмотрению выполнения, посвященными человеческому измерению: отчеты государств по выполнению обязательств на СРВЧИ;
 - › Очередные/внеочередные заседания ПС, посвященные отчетам ГУ и обсуждению деятельности;
 - › Специальные визиты с целью рассмотрения (недостаточного) выполнения обязательств;
 - › Национальные отчеты, предоставляемые ГУ и НПО;
- Роль ГУ в улучшении и обеспечении выполнения существующих обязательств ЧИ:
 - › Разработка национальных механизмов: национальный план действий для национальных институтов по правам человека и омбудсменов;
 - › Акцентирование внимания на двусторонних контактах;
 - › Поощрение ГУ к предоставлению отчетов на добровольной основе о ходе выполнения, не допуская развития отчетности за счет ресурсов, предназначенных для обеспечения выполнения;
 - › Более широкое использование соответствующих материалов и отчетов на других форумах для избежания дублирования;
- Роль гражданского общества в содействии и поддержке выполнения существующих обязательств ЧИ: участие НПО в процедурах обзора, соответствующих рабочих группах и внеочередных заседаниях ПС;
- Реализация планов действий, принятых в последние несколько лет ГУ, и разработка дальнейших мер для систематического отслеживания выполнения:
 - › Создание специальных механизмов для осуществления планов действий;
 - › Ежегодный обзор специальных планов действий на встречах Совета министров и/или заседаниях ПС;
 - › Назначение национального контактного пункта по вопросам выполнения обязательств;
 - › Подготовка сотрудников национальных контактных пунктов по сбору информации;
 - › Разработка экспертами или ОБСЕ рекомендаций, предназначенных для конкретных стран;
 - › Разработка проектов, предназначенных для конкретных стран и основанных на процессе предоставления периодической отчетности;
- Пути обеспечения максимальной доступности решений, принимаемых ОБСЕ, для широкой общественности:
 - › Поощрение беспрепятственного распространения ОБСЕ и ее ГУ информации об обязательствах ЧИ;
 - › Разработка стратегии связей с общественностью для институтов и миссий на местах;
 - › Разработка БДИПЧ порядка исправления фактических ошибок в отчетности;
 - › Создание ссылок на правительственных веб-сайтах на сайты ОБСЕ: гарантия полного доступа для граждан;
 - › Обеспечение свободного освещения СМИ тем, связанных с ОБСЕ, во всех ГУ;
 - › Ответственность министров и официальных представителей за информирование общественности о вопросах, относящихся к ОБСЕ;
 - › Расширение доступа НПО к мероприятиям, проводимым ОБСЕ, в том числе

- заседаниям ПС и совещаниям по человеческому измерению;
- › Распространение информации через образование;
- › Перевод документов и руководств на все 6 языков ОБСЕ.

В. Конкретные обязательства

- Выполнение обязательств, касающихся запрета применения пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также отмены смертной казни;
- Обязательства в области борьбы с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и дискриминацией;
- Обязательство собирать и хранить достоверную информацию и статистические данные о преступлениях на почве ненависти и периодически доводить эту информацию до сведения БДИПЧ:
 - › Ежегодная публикация информации и статистических данных;
 - › Учреждение Национального контактного пункта по вопросам преступлений на почве ненависти;
 - › Поддержание тесных связей с другими международными организациями в доказательство объективности и в целях обеспечения сравнимости и взаимодополнения.

С. Роль институтов и инструментов ОБСЕ

- Роль БДИПЧ, других институтов ОБСЕ, миссий ОБСЕ на местах и других инструментов ОБСЕ в мониторинге и поддержке выполнения существующих обязательств ЧИ, а также в предоставлении соответствующих отчетов:
 - › Дальнейшее повышение потенциала миссий и институтов в области мониторинга обязательств ЧИ;
 - › Необходимость в органах с четкими, самостоятельными мандатами по мониторингу выполнения;
 - › Роль Действующего председателя в предоставлении сведений (Постоянному совету) о (не)выполнении обязательств.

II. Возможные дополнительные обязательства

- Определение сфер, в которых необходимо/желательно принятие дополнительных обязательств, в том числе в целях укрепления демократического процесса в регионе ОБСЕ;
- Необходимость соблюдения существующих обязательств имеет преимущественное значение по сравнению с потребностью в более конкретных новых обязательствах/мандатах; следовательно, политическая воля к выполнению существующих обязательств имеет преимущественное значение по сравнению с необходимостью более конкретных новых обязательств/мандатов;
- Роль БДИПЧ в отношении внесения предложений или составления проектов новых обязательств;
- Вопрос о необходимости повторного подтверждения обязательств;
- Вопрос о специальных обязательствах по выполнению существующих обязательств;
- БДИПЧ просит высказать мнение о том, имеется ли необходимость в новых и/

или усиленных обязательствах в целях реагирования на новые вызовы или улучшения выполнения существующих обязательств в следующих областях человеческого измерения:

- › Предотвращение пыток;
- › Миграция;
- › Борьба с дискриминацией в отношении христиан;
- › Борьба с дискриминацией на почве сексуальной ориентации;
- › Правозащитники;
- › Права человека и борьба с терроризмом;
- Вопрос о документе «Копенгаген-плюс» в том виде, в котором он разработан в ходе ряда мероприятий по вопросам ЧИ и экспертных консультаций и представлен в Пояснительной записке БДИПЧ о возможных дополнительных обязательствах в области демократических выборов (октябрь 2005 г.):
 - › Транспарентность и новые технологии голосования;
 - › Подотчетность;
 - › Доверие общества.

III. Укрепление и содействие дальнейшему осуществлению деятельности, связанной с выборами

А. Дебаты по поводу деятельности БДИПЧ, связанной с выборами

- Меры повышения и обеспечения транспарентности, объективности и профессионализма при сохранении эффективности и самостоятельности;
- Меры по обеспечению беспристрастности и политической, а также оперативной независимости БДИПЧ в своей деятельности, относящейся к выборам;
- Меры по определению и обеспечению равного обращения в ходе наблюдения за выборами и осуществления дальнейших шагов;
- Подотчетность государствам-участникам по работе, связанной с выборной тематикой;
- Передовой опыт ГУ в отношении гражданского общества и национальных и международных СМИ в период выборов.

В. Мандат и методология БДИПЧ

- Обязательство приглашать БДИПЧ;
- Выявление возможностей дальнейшего совершенствования методики наблюдения за выборами;
- Изменение методики в ответ на новые вызовы;
- Необходимость в проведении регулярных брифингов по методологии (в особенности, по процессу статистической обработки);
- Руководство по наблюдению за выборами и регулярное обновление, потенциальная роль ПС;
- Методика обработки и анализа данных наблюдения;
- Критерии для размещения миссии по оценке потребностей;
- Критерии, на которых основывается решение о разворачивании миссии по наблюдению за выборами. Размеры и характер миссий по наблюдению за выборами должны быть пропорциональны потребностям соответствующего ГУ;
- Критерии, на основе которых принимается решение о масштабах и продолжи-

тельности МНВ (МНВ, МОВ, ОМНВ (ограниченная миссия по наблюдению за выборами)); обеспечение необходимой гибкости;

- Состав и географическое разнообразие МНВ;
- Условия набора сотрудников МНВ (главы миссии и основного состава);
- Процесс отбора на основании открытого списка вакансий для глав миссий и экспертов;
- Бюджетные и финансовые рамки;
- Сведения о планируемых миссиях по наблюдению в Общих контурах программ и в проекте бюджета;
- Основные ограничения, с которыми сталкивается БДИПЧ при размещении МНВ и осуществлении наблюдения; меры по устранению/предотвращению возникновения этих ограничений;
- Наблюдение за всеми выборами в регионе ОБСЕ: необходимо сопоставить полезный эффект от осуществления наблюдения с затратами (финансовыми и людскими);
- Передовой опыт в отношении подготовки и осуществления наблюдения за выборами.

С. Географический состав МНВ и рабочий язык

- Процесс набора кадров; причины для отвода кандидатур назначенных в качестве наблюдателей лиц;
- Меры по укреплению «географического равновесия»:
 - › Необходимость того, чтобы все ГУ направляли наблюдателей;
 - › Использование Фонда по диверсификации состава миссий и возможности его расширения;
- Уровень подготовки/профессионализма наблюдателей; возможности для совершенствования;
- Подготовка наблюдателей (объединенные, региональные и национальные программы подготовки);
- Размещение, инструктаж и опрос после окончания наблюдения: продолжительность, сроки, содержание, оценка;
- Меры по обеспечению соблюдения всеми участниками МНВ Кодекса поведения наблюдателя; процедура, применяемая в случае нарушения Кодекса;
- Рабочий язык МНВ;
- ГУ, в законодательстве которых не предусмотрено присутствие наблюдателей за выборами.

Д. Отчеты и рекомендации

- Обеспечение и повышение объективности и прозрачности составления отчетов;
- Составление бланков для занесения результатов наблюдения и обработка полученных данных;
- Преобразование и включение статистических данных в отчеты;
- Вопрос о разработке системы оценок для избирательного процесса;
- Предварительное заявление: координация, сбор и обработка информации и сроки публикации;
- Сроки проведения пресс-конференции;
- Итоговый отчет: координация, сбор и обработка информации, фамилии и долж-

ности членов основного состава в приложении, сроки публикации и перевода итогового отчета (на 6 языков ОБСЕ);

- Вариант создания «коллективного органа», состоящего из представителей ГУ, для координации составления отчетов с основным составом.

Е. Продолжение работы и диалога после выборов

- Влияние подготовленных отчетов и рекомендаций;
- Существующий механизм реагирования; вызовы и диалог в послевыборный период;
- Роль миссий ОБСЕ на местах и СРВЧИ в отслеживании дальнейших шагов по рекомендациям;
- Улучшение работы во исполнение рекомендаций: ежегодные дополнительные миссии, изучение передового опыта, брифинги/обсуждения в/отчеты для ПС, выполнение рекомендаций Группы видных деятелей;
- Роль ГУ в принятии мер во исполнение рекомендаций:
 - › Создание совместного механизма обратной связи по каждой конкретной стране для дальнейшей работы в послевыборный период: миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке дальнейшей работы (по образцу существующих миссий по оценке потребностей);
 - › Необходимость рассмотрения ГУ рекомендаций в ходе осуществления двусторонних программ помощи;
 - › Включение рекомендаций в планы действий миссий ОБСЕ на местах;
- Повышение роли ПС в отслеживании дальнейших мер по рекомендациям:
 - › Усиленное внимание, направленное на ГУ, которые не выполняют обязательства;
 - › Роль Действующего председателя в информировании Постоянного совета о серьезных случаях невыполнения обязательств;
 - › Укрепление систематического обзора на равноправной основе; возможно, на основании анкет, подготовленных БДИПЧ;
 - › Обзор претворения в жизнь рекомендаций, содержащихся в отчетах МНВ/МОВ, на специальных заседаниях ПС; X месяцев после публикации итогового отчета о наблюдении за выборами
- Использование СРВЧИ: рассмотрение недостатков и достижений в дальнейшей работе в специально отведенное время (дополнительное мероприятие);
- Расширение использования существующих механизмов ЧИ (московский механизм);
- Связь между деятельностью БДИПЧ, относящейся к выборной тематике, и задачами и общими приоритетами ОБСЕ;
- Повышенное внимание в межвыборный период к оказанию содействия ГУ в совершенствовании законодательства/процедур;
- Помощь БДИПЧ в отношении обзора избирательного законодательства и системы;
- Содействие повышению профессионализма организаторов выборов, улучшению политического контекста и укреплению сотрудничества на национальном уровне.

F. Сотрудничество и координация с партнерскими организациями

- Внутри ОБСЕ, с международными организациями (МО), парламентскими органами, группами внутренних наблюдателей и другими соответствующими задействованными в наблюдении структурами;
- Сотрудничество и координация с ПА ОБСЕ (Договор о сотрудничестве 1997 г.) и с СНГ;
- Создание международных миссий по наблюдению за выборами;
- Общее и различное в деятельности по наблюдению за выборами, осуществляемой БДИПЧ и другими международными органами по наблюдению;
- Руководящие принципы сотрудничества с другими МО;
- Привлечение средиземноморских и азиатских партнеров по сотрудничеству.

G. Области, требующие повышенного внимания: отвечая на новые вызовы

- Заочное и досрочное голосование, голосование для лиц с ограниченными возможностями;
- Финансирование избирательных кампаний;
- Электронные технологии голосования.

IV. Повышение эффективности помощи, предоставляемой БДИПЧ государствам-участникам

A. Мандат БДИПЧ на оказание помощи государствам-участникам

- Взаимосвязь между деятельностью БДИПЧ и приоритетами и обязательствами ОБСЕ;
- Пути сохранения политической и оперативной независимости БДИПЧ;
- Подотчетность БДИПЧ государствам-участникам;
- Внедрение рекомендаций Группы видных деятелей;
- Роль Действующего председателя в поощрении ГУ к использованию содействия, предлагаемого БДИПЧ;
- Роль гражданского общества в помощи, которую БДИПЧ оказывает ГУ;
- Акцент на помощи, которая разработана с учетом конкретных потребностей ГУ;
- Единое местоположение всех институтов;

B. Эффективность совещаний по человеческому измерению

- Меры по повышению роли обязательных мероприятий, посвященных вопросам ЧИ, и расширению участия в них;
- Меры по повышению эффективности СРВЧИ, в том числе результатов и дальнейших шагов;
- Повышение согласованности действий ОБСЕ в ЧИ.

C. Техническое содействие: новый подход к разработке программ

- Ключевые элементы эффективного технического содействия;
- Основные области, в которых БДИПЧ предоставляет ГУ техническое содействие; составление базового списка стандартной технической и административной помощи;
- Финансовые и бюджетные рамки/процесс;
- Процедуры оценки результатов;

- Участие гражданского общества;
- Консультативный механизм по вопросам законодательства: отдел содействия законотворческой деятельности и база данных;
- Учреждение Комитета по человеческому измерению (см. Группа видных деятелей);
- Меры по усилению гендерного аспекта в деятельности БДИПЧ;
- Меры по содействию ГУ в выполнении Плана действий по улучшению положения рома и синти;
- Деятельность БДИПЧ по продвижению прав человека в вооруженных силах;
- Жертвы торговли людьми и право на обращение в суд, обеспечение других прав;
- Укрепление целостного подхода к проблемам толерантности и недискриминации;
- Борьба с предрассудками, нетерпимостью и дискриминацией: определение приоритетов + механизм накопления передового опыта ГУ;
- 3 личных представителя по вопросам терпимости и дискриминации;
- Текущая и планируемая деятельность БДИПЧ по оказанию помощи в ответ на специфические нужды малых народов.

D. БДИПЧ в контексте ОБСЕ

- Сотрудничество в рамках структур ОБСЕ по содействию ГУ в выполнении обязательств: Секретариат, другие институты, миссии на местах, ПС, государства-партнеры;
- Роль специальных/личных представителей и их будущее.

E. Эффективное сотрудничество с партнерами вне Организации

- Сотрудничество с другими МО;
- Сотрудничество с организациями по правам человека;
- Сотрудничество с правозащитниками и национальными институтами по правам человека;
- Сотрудничество с гражданским обществом: политическими партиями, НПО, профессиональными союзами, научными учреждениями.

Приложение 6 Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами и по оценке выборов, 1996-2006 гг. (ноябрь)

Миссии по наблюдению за выборами	Всего ДН	Всего КН
Албания 1996 г., парламентские выборы (2 тура) Румыния 1996 г., местные выборы Российская Федерация 1996 г., президентские выборы (2 тура) Босния и Герцеговина 1996 г., муниципальные выборы Армения 1996 г., президентские выборы Литва 1996 г., парламентские выборы (2 тура) Болгария 1996 г., (2 тура) Румыния 1996 г., парламентские и президентские (2 тура) Бывшая югославская Республика Македония 1996 г., местные выборы Молдова 1996 г., президентские выборы (2 тура)	35	1 477
Хорватия 1997 г., местные выборы Болгария 1997 г., парламентские выборы Хорватия 1997 г., президентские выборы Албания 1997 г., парламентские выборы Босния и Герцеговина 1997 г., муниципальные выборы Сербия/ФРЮ 1997 г., президентские/парламентские выборы Черногория/ФРЮ 1997 г., президентские выборы Сербская Республика/БиГ 1997 г., выборы в ассамблею	130	1 684
Армения 1998 г., президентские выборы Молдова 1998 г., парламентские выборы Украина 1998 г., парламентские выборы Венгрия 1998 г., парламентские выборы Черногория/ФРЮ 1998 г., парламентские выборы Чешская Республика 1998 г., парламентские выборы Босния и Герцеговина 1998 г., всеобщие выборы Словакия 1998 г., парламентские выборы Азербайджан 1998 г., президентские выборы Бывшая югославская Республика Македония 1998 г., парламентские выборы Албания 1998 г., референдум по конституции	110	2 077
Казахстан 1999 г., президентские выборы Эстония 1999 г., парламентские выборы Словакия 1999 г., президентские выборы Армения 1999 г., парламентские выборы Казахстан 1999 г., парламентские выборы Бывшая югославская Республика Македония 1999 г., президентские выборы (повторные) Украина 1999 г., президентские выборы Грузия 1999 г., парламентские выборы Российская Федерация 1999 г., парламентские выборы	96	1 811

<p>Хорватия 2000 г., парламентские выборы Хорватия 2000 г., президентские выборы (2 тура) Кыргызстан 2000 г., парламентские выборы (2 тура) Таджикистан 2000 г., парламентские выборы Российская Федерация 2000 г., президентские выборы Грузия 2000 г., президентские выборы Черногория/ФРЮ 2000 г., муниципальные выборы Бывшая югославская Республика Македония 2000 г., муниципальные выборы (2 тура) Албания 2000 г., муниципальные выборы (2 тура) Кыргызстан 2000 г., президентские выборы Азербайджан 2000 г., парламентские выборы (2 тура) Румыния 2000 г., президентские/парламентские выборы Сербия/ФРЮ 2000 г., парламентские выборы</p>	153	2 994
<p>Молдова 2001 г., парламентские выборы Черногория/ФРЮ 2001 г., парламентские выборы Хорватия 2001 г., местные выборы Болгария 2001 г., парламентские выборы Албания 2001 г., парламентские выборы (2 тура, повторное голосование) Беларусь 2001 г., президентские выборы</p>	61	1 303
<p>Украина 2002 г., парламентские выборы Венгрия 2002 г., парламентские выборы Республика Черногория 2002 г., муниципальные выборы Чешская Республика 2002 г., парламентские выборы Республика Сербия 2002 г., муниципальные довыборы Бывшая югославская Республика Македония 2002, г. парламентские выборы Словакия 2002 г., парламентские выборы Сербия 2002 г., президентские выборы (2 тура) Латвия 2002 г., парламентские выборы Босния и Герцеговина 2002 г., всеобщие выборы Черногория 2002 г., парламентские выборы Сербия 2002 г., повторные президентские выборы Черногория 2002 г., президентские выборы</p>	152	2 549
<p>Черногория 2003 г., президентские выборы, повторное голосование Армения 2003 г., президентские выборы (2 тура) Черногория 2003 г., президентские выборы Армения 2003 г., парламентские выборы Молдова 2003 г., местные выборы (2 тура) Албания 2003 г., выборы в местные органы власти Азербайджан 2003 г., президентские выборы Грузия 2003 г., парламентские выборы Сербия 2003 г., президентские выборы Хорватия 2003 г., парламентские выборы Российская Федерация 2003 г., парламентские выборы Сербия 2003 г., парламентские выборы</p>	192	3 033

Грузия 2004 г., президентские выборы		
Российская Федерация 2004 г., президентские выборы		
Грузия 2004 г., повторные парламентские выборы		
Бывшая югославская Республика Македония 2004 г., досрочные президентские выборы (2 тура)		
Сербия 2004 г., президентские выборы		
Казахстан 2004 г., парламентские выборы		
Босния и Герцеговина 2004 г., муниципальные выборы		
Беларусь 2004 г., парламентские выборы		
Украина 2004 г., президентские выборы (2 тура)		
США 2004 г., выборы		
Бывшая югославская Республика Македония 2004 г., референдум		
Украина 2004 г., президентские выборы (повтор второго тура)		
Узбекистан 2004 г., парламентские выборы		
	333	5 397
Таджикистан 2005 г., парламентские выборы		
Кыргызстан 2005 г., парламентские выборы (2 тура)		
Молдова 2005 г., парламентские выборы		
Бывшая югославская Республика Македония 2005 г., муниципальные выборы (3 тура)		
Албания 2005 г., парламентские выборы		
Кыргызстан 2005 г., президентские выборы		
Азербайджан 2005 г., парламентские выборы		
Казахстан 2005 г., президентские выборы		
	183	3 412
Беларусь 2006 г., президентские выборы		
Украина 2006 г., парламентские выборы		
Черногория 2006 г., референдум о будущем статусе		
Азербайджан 2006 г., повторные парламентские выборы		
Бывшая югославская Республика Македония 2006 г., парламентские выборы		
Черногория 2006 г., парламентские выборы		
Босния и Герцеговина 2006 г., всеобщие выборы		
Грузия 2006 г., муниципальные выборы		
Латвия 2006 г., парламентские выборы		
Таджикистан 2006 г., президентские выборы		
	210	2 580
Всего	1 655	28 317

Миссии по оценке выборов

Сербия/ФРЮ – повторные президентские выборы (2 тура), 7 и 21 декабря 1997 г.

Латвия – парламентские выборы и национальный референдум, 3 октября 1998 г.

Казахстан – президентские выборы, 10 января 1999 г.

Узбекистан – парламентские выборы, 5 декабря 1999 г.

Беларусь – парламентские выборы, 15 октября 2000 г.

Франция – президентские выборы (2 тура), 21 апреля и 5 мая 2002 г.

Турция – парламентские выборы, 3 ноября 2002 г.

США – всеобщие выборы, 5 ноября 2002 г.

Шотландия и Уэльс/Соединенное Королевство – выборы в ассамблею, 1 мая 2003 г.

Северная Ирландия/Соединенное Королевство – выборы в ассамблею, 26 ноября 2003 г.

Испания – парламентские выборы, 14 марта 2004 г.

Словакия – президентские выборы, 3 апреля 2004 г.

Румыния – президентские и парламентские выборы (2 тура), 28 ноября и 12 декабря 2004 г.

Соединенное Королевство – всеобщие выборы, 5 мая 2005 г.

Канада – парламентские выборы, 23 января 2006 г.

Италия – парламентские выборы, 9-10 апреля 2006 г.

Болгария – президентские выборы, 22 октября 2006 г.

США – всеобщие (промежуточные) выборы, 7 ноября 2006 г.

Нидерланды – парламентские выборы, 22 ноября 2006 г.

Приложение 7 *Дополнительные совещания/семинары по человеческому измерению*

Дополнительные совещания по человеческому измерению

Демократизация: укрепление демократии посредством эффективного представительства (2-3 ноября 2006 г.)

Свобода СМИ: Защита журналистов и доступ к информации (13-14 июля 2006 г.)

Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты (30-31 марта 2006 г.)

Роль адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства (3-4 ноября 2005 г.)

Права человека и борьба с терроризмом (14-15 июля 2005 г.)

Вызовы избирательных технологий и процедур (21-22 апреля 2005 г.)

Внутренне перемещенные лица (4-5 ноября 2004 г.)

Избирательные стандарты и обязательства (15-16 июля 2004 г.)

Образование и обучение в области прав человека (25-26 марта 2004 г.)

Предупреждение пыток (6-7 ноября 2003 г.)

Свобода религии и убеждений (17-18 июля 2003 г.)

Рома и синти (10-11 апреля 2003 г.)

Роль полицейской работы с населением в установлении доверия в местах проживания меньшинств (28-29 октября 2002 г.)

Реформа пенитенциарной системы (8-9 июля 2002 г.)

Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин (18-19 марта 2002 г.)

Права человека: правозащитная деятельность и правозащитники (22-23 октября 2001 г.)

Поощрение терпимости и недискриминации (18-19 июня 2001 г.)

Свобода выражения: существующие и вновь возникающие проблемы (12-13 марта 2001 г.)

Миграция и внутреннее перемещение населения (25 сентября 2000 г.)

Торговля людьми (19 июня 2000 г.)

Права человека и бесчеловечные виды обращения или наказания (27 марта 2000 г.)

Вопросы рома и синти (6 сентября 1999 г.)

Гендерные вопросы (14-15 июня 1999 г.)

Свобода религии и убеждений (22 марта 1999 г.)

Семинары по человеческому измерению

Обеспечение верховенства закона и надлежащей правовой процедуры в рамках систем уголовного правосудия (10-12 мая 2006 г.)

Миграция и интеграция (11-13 мая 2005 г.)

Демократические институты и демократическое правление (12-14 мая 2004 г.)

Участие женщин в общественной и экономической жизни (13-15 мая 2003 г.)

Судебные системы и права человека (23-25 апреля 2002 г.)

Избирательные процессы (29-31 мая 2001 г.)

Дети и вооруженный конфликт (23-26 мая 2000 г.)

Права человека: роль миссий на местах (27-30 апреля 1999 г.)

Омбудсмены и национальные институты по правам человека (25-28 мая 1998 г.)

Содействие участию женщин в общественной жизни (14-17 октября 1997 г.)

Проведение избирательных кампаний и наблюдение за ходом выборов (8-11 апреля 1997 г.)

Конституционные, административные и правовые аспекты права на свободу религии (16-19 апреля 1996 г.)

Верховенство закона (28 ноября-1 декабря 1995 г.)

Фундамент гражданского общества: свобода объединений и НПО (4-7 апреля 1995 г.)

Рома в регионе СБСЕ (20-23 сентября 1994 г.)

Демократия на местном уровне (16-20 мая 1994 г.)

Рабочие-мигранты (21-25 марта 1994 г.)

Свободные средства массовой информации (2-5 ноября 1993 г.)

Рассмотрение отдельных ситуаций, связанных с проблемами национальных меньшинств: положительные результаты (24-28 мая 1993 г.)

Миграция, включая проблемы беженцев и перемещенных лиц (20-23 апреля 1993 г.)

Толерантность (16-20 ноября 1992 г.)

Приложение 8 *Фонд по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами – эксперты и наблюдатели 2001-2006 гг.*

	Страна	Эксперты (2001-2002 гг.)	ДН (2001-2006 гг.)	КН (2001-2006 гг.)
1	Албания		3	33
2	Армения		8	28
3	Азербайджан		1	29
4	Беларусь		8	40
5	Босния и Герцеговина		4	18
6	Болгария		11	40
7	Хорватия		8	32
8	Чешская Республика		8	64
9	Эстония		0	1
10	Грузия		7	45
11	Венгрия		2	28
12	Казахстан		2	18
13	Кыргызстан		3	22
14	Латвия		0	17
15	Литва		5	20
16	Бывшая югославская Республика Македония		3	34
17	Молдова		2	36
18	Черногория			
19	Узбекистан		3	13
20	Польша		6	108
21	Румыния		10	37
22	Российская Федерация	3	7	34
23	Сербия и Черногория	1	7	35
24	Словакия		4	39
25	Словения		0	6
26	Таджикистан		0	26
27	Туркменистан		1	4
28	Украина		16	32
	Всего	4	129	839

