



Рекомендации для служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов

Опубликовано Бюро по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ

Miodowa 10
00-251 Warsaw Poland www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2018

ISBN 978-92-9234-960-8

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

Фото на обложке: Silke Tittel

Дизайн: Nona Reuter

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Рекомендации для служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов



Содержание

Предисловие	7
1. ВВЕДЕНИЕ	9
1.1 О настоящих Рекомендациях	9
1.2 Контекст и применимость Рекомендаций в регионе ОБСЕ	10
1.3 Использование настоящих Рекомендаций	12
2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ И СУБЪЕКТЫ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ	15
2.1 Определение понятия «безопасность выборов»	15
2.2 Службы, обеспечивающие общественную безопасность, и другие субъекты сферы безопасности	17
2.3 Возможное влияние недостаточной безопасности или излишних усилий в сфере безопасности на избирательный процесс	19
2.4 Социально незащищенные и маргинализированные группы	20
3. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ	25
3.1 Краткое изложение руководящих принципов для служб, обеспечивающих общественную безопасность	25
3.2 Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты в области демократических выборов, касающиеся обеспечения безопасности	27
3.3 Обязанности правительства и служб, обеспечивающих безопасность	33
3.4 Ограничения в отношении использования силы	34
3.5 Безопасность в чрезвычайных ситуациях	36
3.6 Подотчетность сотрудников правоохранительных органов и других служб безопасности	38
4. ПОДХОД БДИПЧ К ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЦИКЛА	41
4.1 Общие замечания	41
4.2 Миссия по оценке потребностей	42
4.3 Миссия по наблюдению за выборами	43
4.4 Дальнейшая деятельность по итогам проведения выборов	45
4.5 Организации общественных наблюдателей за выборами	46

5. ОЦЕНКА БЕЗОПАСНОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ВЫБОРОВ	47
5.1 Общие замечания относительно обеспечения безопасности во время выборов	48
5.2 Предвыборный период	49
5.3 Период выборов	62
5.4 Послевыборный период	68
6. БДИПЧ И БЕЗОПАСНОСТЬ МИССИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ	71
6.1 Принципы безопасности для наблюдателей за выборами	71
6.2 Решение вопросов безопасности во время работы миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами	73
КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ БДИПЧ ОБСЕ	76

Предисловие

Методика, которую использует Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в своей деятельности по наблюдению за выборами, широко признана благодаря системному и комплексному подходу, лежащему в ее основе. Эта методика служит ориентиром для других международных и общественных организаций, занимающихся наблюдением за выборами. В соответствии с задачами, поставленными перед БДИПЧ государствами-участниками ОБСЕ, Бюро постоянно стремится к дальнейшему развитию и совершенствованию своей методики наблюдения, готовя публикации, посвященные определенным аспектам выборов. Обеспечение безопасности является важным и необходимым компонентом любого избирательного процесса, в том числе во время таких этапов, как предвыборная кампания, голосование, подсчет голосов и окончательное подведение итогов выборов. Органы, отвечающие за обеспечение безопасности, могут влиять на эти и другие этапы любого избирательного процесса. Следует отметить, что выборы в самых разных частях региона ОБСЕ уже продемонстрировали влияние – как позитивное, так и негативное, – которое службы, обеспечивающие общественную безопасность, могут оказывать на избирательную среду.

Настоящие рекомендации подготовлены как справочный документ для экспертов БДИПЧ в области выборов, которые могут использовать его в ходе наблюдения за выборами и оценки правовой базы в сфере обеспечения безопасности, а также действий служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов. Данные рекомендации могут быть полезными и для других организаций, заинтересованных в указаниях, касающихся проведения оценки этих аспектов во время наблюдения за выборами. Помимо этого, настоящая публикация может служить справочником для государственных институтов и для органов, ответственных за организацию выборов (в том числе для разработчиков законодательства по вопросам обеспечения безопасности в ходе выборов), а также для самих служб, обеспечивающих общественную безопасность.

БДИПЧ благодарит экспертов и организации, внесшие ценный вклад в составление этого справочника и предоставивших свои комментарии и предложения во время работы над ним – особенно тех, кто подписал Декларацию

принципов международного наблюдения за выборами. Подготовка настоящего издания была бы невозможной без поддержки и сотрудничества с их стороны.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир
Директор БДИПЧ



OSCE/HILDEGARD ROGLER-MOCHEL

1.

ВВЕДЕНИЕ

1.1 О настоящих Рекомендациях

Настоящие Рекомендации подготовлены как справочное пособие для Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ помогающее в наблюдении за выборами и в проведении оценки правовой базы, касающейся работы служб, ответственных за обеспечение безопасности во время выборов, а также оценки действий таких служб в ходе выборов. Рекомендации могут быть полезными и для других организаций, занимающихся наблюдением за выборами и нуждающихся в указаниях относительно того, как анализировать данные вопросы. Помимо этого, настоящая публикация может служить справочником для государственных органов, в том числе для разработчиков законодательства в области безопасности выборов, а также для самих служб, обеспечивающих общественную безопасность на выборах.

Рекомендации основаны на соответствующих международных обязательствах и стандартах в области демократических выборов; особое внимание уделяется обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, а также международной хорошей практике. Развивая методику БДИПЧ по наблюдению за выборами в области оценки аспектов безопасности, настоящие рекомендации имеют своей целью обеспечить, чтобы оценка работы служб, отвечающих за безопасность во время выборов, проводилась профессиональным и последовательным образом.

При этом предлагаемые рекомендации имеют ограниченную сферу применения. Они не предназначены для поддержки комплексного исследования базовых причин недостаточной безопасности избирательного процесса – таких, как коррупция, несоблюдение принципа верховенства права или возможные очаги нестабильности в ходе выборов. Напротив, цель настоящей публикации – предоставить ряд замечаний о компонентах избирательного процесса, связанных с безопасностью. Однако этот подход не предназначен для определения минимального уровня безопасности, требуемого для предстоящих выборов.

Настоящее издание было подготовлено благодаря использованию внебюджетных взносов государств-участников ОБСЕ и служит совершенствованию методики БДИПЧ по наблюдению за выборами. Оно должно дополнить существующий набор специализированных пособий и других публикаций, посвященных различным аспектам наблюдения за выборами¹.

1.2 Контекст и применимость Рекомендаций в регионе ОБСЕ

Государства проводят выборы в различных обстоятельствах и на фоне различных условий в сфере политики, безопасности, экономики и социального развития. Безопасная избирательная среда чрезвычайно важна для обеспечения честного процесса выборов, и соответствующие органы играют заметную роль в этом вопросе.

Однако существуют два аспекта, которые могут представлять собой проблему с точки зрения безопасности. С одной стороны, необходимо создать или поддерживать безопасную и мирную избирательную среду и охранять законность и порядок, в том числе посредством привлечения к ответственности всех лиц, стремящихся нарушить избирательный процесс. С другой стороны, нужно обеспечить, чтобы положения или действия, касающиеся безопасности, не создавали помех и не подрывали пользование основными свободами, а также не ставили под вопрос легитимность избирательного

1 Все публикации БДИПЧ по вопросам выборов можно найти на веб-сайте Бюро.

процесса. Это подразумевает недопустимость причинения вреда или угроз причинения вреда, а также поддержку условий, благоприятных для проведения демократических выборов.

Значение безопасности в избирательном процессе велико. Службы, обеспечивающие общественную безопасность, могут повлиять на проведение выборов через участие в ряде компонентов избирательного процесса. Это участие включает их отношения со всеми заинтересованными сторонами и в качестве заинтересованной стороны, а также их функции и обязанности в рамках различных мероприятий и процессов. Законодатели и лица, работающие в секторе общественной безопасности, должны обеспечить, чтобы нормативно-правовая база, касающаяся функций и деятельности служб, ответственных за общественную безопасность, была хорошо проработана и понятна всем сторонам. Очень важно, чтобы деятельность по обеспечению безопасности воспринималась обществом как осуществляемая беспристрастно, не преследующая интересы органов власти или лица, в настоящее время занимающего выборную должность, и не склоняющаяся в пользу или против какой-либо определенной группы. Выборы в самых разных местах региона ОБСЕ показывают, какое воздействие и влияние

на избирательную среду могут оказывать службы, обеспечивающие общественную безопасность, – как с положительными, так и с отрицательными результатами.

Учитывая влияние вопросов безопасности на выборы и в более широком смысле на демократический процесс, ряд международных организаций, работающих в сфере выборов, рассматривает тему безопасности в своей программной деятельности и публикациях. В контексте ОБСЕ принятая в 2012 г. «Стратегическая концепция ОБСЕ в отношении деятельности, связанной с полицейскими функциями» указывает продвижение демократической полицейской деятельности в качестве руководящего принципа деятельности ОБСЕ, связанной с полицейскими функциями. Помимо этого, в «Руководстве по демократическим основам полицейской деятельности» (2008) изложены примеры хорошей практики и определены принципы, которым должны следовать полицейские в период выборов в соответствии с международными стандартами полицейской деятельности.

В качестве компонента своей программной деятельности институты и структуры ОБСЕ, в частности миссии ОБСЕ на местах, осуществляют проекты, направленные на развитие потенциала правоохранительных органов, повышение уровня информированности о международных стандартах полицейской деятельности и улучшение работы полиции во время выборов. Другие организации – например, ООН – разработали рекомендации,

касающиеся требований к деятельности международной полиции по оказанию поддержки в течение процесса выборов при определенных условиях².

В ряде других публикаций рассматриваются общие причины случаев насилия, связанных с выборами. В таких ситуациях особенно важна роль сил безопасности и соответствующих мер, а также хорошей практики в области предупреждения или ослабления конфликта, связанного с выборами³. Помимо этого, существует целый ряд документов, содержащих более широкое описание принципов демократической полицейской деятельности и интеграции подхода, основанного на правах человека, в работу сил безопасности – прежде всего, в работу правоохранительных органов⁴.

1.3 Использование настоящих Рекомендаций

За разделом «Введение» следует **Раздел 2**, в котором описывается контекст рассматриваемых вопросов и дается определение термина «безопасность выборов», а также классификация служб, обеспечивающих общественную безопасность, и других субъектов сектора безопасности. Рассматривается возможное влияние недостаточного обеспечения безопасности на честность выборов и предлагаются конкретные рекомендации относительно безопасности социально незащищенных и маргинализированных групп в ситуации выборов.

- **В Разделе 3** изложен ряд руководящих принципов, касающихся исполнения своих обязанностей службами, обеспечивающими общественную безопасность. Затем представлены основные положения обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов в области демократических выборов, связанные с вопросами обеспечения безопасности во время выборов, а также обязанности служб,

2 См.: **Guidelines on Police Support to the Provision of Security in Electoral Processes** [Руководящие принципы для полиции ООН, касающиеся оказания поддержки при обеспечении безопасности в избирательных процессах], Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки, 2013.

3 См., например: **Policy Directive on Preventing and Mitigating Election-Related Violence** [Политическая директива о предупреждении и смягчении последствий насильственных действий в ходе выборов], UN Department of Political Affairs, 2016; **Best Practices in Electoral Security** [Наилучшая практика в области обеспечения безопасности избирательных процессов], United States Agency for International Development, 2013; **Guide on Action Points for the Prevention and Mitigation of Election-Related Violence** [Руководство по предупреждению и смягчению последствий насильственных действий, связанных с выборами], International IDEA, 2013; **Elections and Conflict Prevention: A Guide to Analysis, Planning and Programming** [Выборы и предотвращение конфликтов: руководство по анализу, планированию и программной деятельности], UN Development Programme, 2009.

4 См., например: **The European Convention on Human Rights and Policing** [Европейская Конвенция о защите прав человека и полицейская деятельность], Council of Europe, 2013.

обеспечивающих безопасность, в различных обстоятельствах в ходе выборов.

- **В Разделе 4** безопасность выборов рассматривается в контексте подхода БДИПЧ к наблюдению во время избирательного цикла. В нем также изложены методы и подходы, при помощи которых различные аспекты обеспечения безопасности выборов оцениваются в рамках методики наблюдения БДИПЧ.
- **Раздел 5** содержит список вопросов и направлений для оценки, которые необходимо принимать во внимание, оценивая обеспечение безопасности до, во время и после выборов.
- В завершающем пособии **Разделе 6** рассматривается управление безопасностью в контексте деятельности БДИПЧ, связанной с выборами. В нем представлены требования к безопасности наблюдателей, а также меры, предпринимаемые БДИПЧ в целях обеспечения безопасности своих наблюдателей на выборах.



2.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ И СУБЪЕКТЫ СФЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

2.1 Определение понятия «безопасность выборов»

Общественная безопасность – это функция, находящаяся под управлением и контролем государства и направленная на обеспечение защиты его граждан, организаций и институтов от угроз их благополучию. Основные направления этой деятельности могут охватывать национальную безопасность, индивидуальную и физическую безопасность, информационную безопасность и защиту инфраструктуры. Различным службам обеспечения безопасности, подчиняющимся правительству, может быть поручено отвечать за различные аспекты общественной безопасности. Возможные угрозы могут

быть многосторонними и сложными и могут изменяться с течением времени. Защита осуществляется при помощи комбинации действий, направленных на профилактику, смягчение последствий и реагирование.

Существуют различные определения термина «безопасность выборов». В настоящих рекомендациях этот термин используется в широком смысле и подразумевает защиту в предвыборный, выборный и послевыборный периоды всех заинтересованных сторон, а также мероприятий и процессов; помещений и материалов, связанных с выборами, а также информации от причинения вреда или угрозы причинения вреда в целях содействия мирным и демократическим выборам.

Далее приводится список основных аспектов, анализ которых может потребоваться в рамках обеспечения безопасности выборов.

- **Заинтересованные стороны:** кандидаты, избиратели, лица, ответственные за организацию выборов; представители других государственных институтов, связанных с выборами; представители и сторонники кандидатов и партий, работники СМИ, представители гражданского общества и наблюдатели.
- **Мероприятия и процессы:** регистрация избирателей, регистрация кандидатов; встречи, митинги и другие акции, связанные с предвыборной кампанией; обучение сотрудников избирательных комиссий; голосование, подсчет голосов, окончательное подведение итогов выборов; передача материалов, связанных с выборами; рассмотрение жалоб и апелляций, деятельность в послевыборный период.
- **Помещения и материалы:** административные помещения (избирательные комиссии, центры регистрации избирателей, избирательные участки, центры подсчета голосов и складские помещения и оборудование); соответствующие суды; предвыборные материалы и офисы партий и кандидатов; места, выделенные для проведения предвыборной кампании, а также прочие материалы (в частности, конфиденциальные материалы для голосования и оборудование для выборов).
- **Коммуникационные системы и информация:** базы данных, содержащие информацию об избирателях, кандидатах или партиях; соответствующие веб-сайты и коммуникационные системы, в том числе технологии (аппаратное и программное обеспечение, сети), используемые для голосования, а также для подсчета голосов и сведения и передачи результатов.

2.2 Службы, обеспечивающие общественную безопасность, и другие субъекты сферы безопасности

Основная ответственность на обеспечение безопасности на выборах чаще всего возлагается на правоохранительные органы – например, на полицейские силы на национальном уровне или ниже. Правоохранительные органы обычно выполняют двойную роль: обеспечивают безопасность и одновременно следят за тем, чтобы соблюдались законы и нормативные акты, регулирующие проведение выборов.

Для этого могут быть задействованы дополнительные компоненты системы безопасности данного государства – например, следующие:

- специальные силы защиты (подразделения охраны или телохранители);
- разведывательные и секретные службы;
- вооруженные силы, включая армию, флот, военно-воздушные силы, береговую охрану и другие соединения;
- солдаты и офицеры пограничной службы и таможенные органы;
- резервы и местные подразделения службы охраны, силы гражданской обороны, национальная гвардия.

Соображения безопасности для каждого выборов уникальны. Степень участия различных служб, обеспечивающих безопасность, бывает разной в зависимости от конкретного государства. Обязанности по обеспечению безопасности возлагаются на конкретных субъектов в соответствии с разделением труда, а также организацией правовой, политической и финансовой сферы. Поскольку задачи в области безопасности могут различаться, необходимо определить наиболее подходящую организационную модель при помощи анализа общей ситуации в сфере безопасности, законодательных требований и возможных болезненных вопросов, связанных с восприятием субъектов обеспечения безопасности.

Общественная безопасность основывается на законах и регулируется ими, и любые действия в этой сфере подпадают под действие законодательства о ведении соответствующей деятельности. Вне зависимости от организационной модели они не должны препятствовать полной реализации заинтересованными сторонами своих политических прав (либо должны ограничивать их только в той степени, которая необходима в конкретной ситуации в области безопасности).

В большинстве государств-участников ОБСЕ участие вооруженных сил в ситуации выборов не допускается. Непредвиденные или чрезвычайные ситуации могут потребовать привлечения дополнительных служб для оказания поддержки правоохранительным органам в обеспечении безопасности на выборах. В конкретных обстоятельствах вооруженные силы могут выполнять определенные задачи в целях решения некоторых проблем безопасности в соответствии со специальным планом. Такое участие обычно должно основываться на положениях конституции, касающихся чрезвычайных ситуаций; роль и вооруженных сил определяются в конституции и специальных законах каждого государства.

Помимо служб, обеспечивающих общественную безопасность, определенную роль в обеспечении безопасности на выборах могут играть и другие уполномоченные субъекты сектора безопасности (особенно в конфликтных или постконфликтных ситуациях). К этим субъектам могут относиться следующие:

Частные поставщики услуг в области безопасности. Речь идет о коммерческих компаниях (национальных и международных), которые обеспечивают безопасность на выборах от имени государственных органов или дополняя действия этих органов, или же предоставляют дополнительные услуги заинтересованным сторонам избирательного процесса. Такие организации должны в своей деятельности соблюдать национальное законодательство, касающееся ведения этого вида деятельности.

Внешние субъекты обеспечения безопасности. Имеется в виду международная полиция или силы по поддержанию мира, а также негражданские служащие из других государств.

Помимо этого, избирательный процесс может проходить на территории, контролируемой или находящейся под влиянием негосударственных субъектов (вооруженных формирований, боевиков или повстанцев), деятельность которых часто считается нелегитимной или незаконной. Контакт с такими группами и возможное сотрудничество с ними в целях обеспечения безопасности выборов могут быть неизбежными и фактически необходимыми действиями.

2.3 Возможное влияние недостаточной безопасности или излишних усилий в сфере безопасности на избирательный процесс

Невозможно организовать демократические выборы в ситуации, когда заинтересованные стороны боятся последствий своего участия или сделанного выбора. Однако простого отсутствия угроз или насилия недостаточно для создания обстановки, в которой возможно свободное волеизъявление. Службам, обеспечивающим общественную безопасность, необходимо принимать меры по обеспечению условий для справедливой и открытой избирательной кампании, поскольку безопасность выборов следует рассматривать как нечто большее, чем просто отсутствие угроз или страха. Мирная избирательная среда чрезвычайно важна для проведения открытой и справедливой предвыборной кампании и для обеспечения спокойной атмосферы, дающей возможность для реализации основных свобод.

В зависимости от конкретных обстоятельств целый ряд последствий может возникнуть в результате недостаточного обеспечения безопасности во время выборов. Например, недостаточный уровень безопасности может оттолкнуть граждан от участия в избирательном процессе или серьезно помешать этому участию. Помимо этого, поставленное под удар доверие к избирательному процессу может привести к спорным результатам выборов, что в некоторых случаях является фактором, вызывающим или усиливающим общую нестабильность.

Напротив, избыточные меры безопасности могут оказать негативное влияние на ситуацию и поставить под угрозу честность избирательного процесса. Усиленное присутствие служб безопасности может ограничить общее количество случаев насилия. Однако такая ситуация может повлиять и на другие аспекты процесса (например, на предвыборную кампанию или явку избирателей), поскольку она повышает риск запугивания и может стать проблемой с точки зрения основных свобод. В некоторых обстоятельствах правоохранительные органы могут восприниматься как инструмент государства, а их действия могут поддерживать такое восприятие и подтверждать мнение о том, что эти органы не являются независимыми при выполнении своих служебных обязанностей. Выборы, проходящие в конфликтной или постконфликтной среде, представляют собой более сложную ситуацию для проведения такого мероприятия и сбалансированного обеспечения достаточной безопасности.

2.4 Социально незащищенные и маргинализованные группы

Некоторые социально незащищенные и маргинализованные группы могут сталкиваться с особыми препятствиями на пути к полноценному участию в выборах. В частности, отмечаются особые проблемы внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), женщин, национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями. На эти группы негативно влияют угрозы, насилие и запугивание; такая тактика может использоваться для сдерживания их участия в выборах в качестве кандидатов, сторонников или избирателей. В частности, они могут быть объектом для языка ненависти, запугивания или подстрекательства к насилию.

Опасная или нестабильная избирательная среда может усугубить существующее неравенство и стать источником дальнейших препятствий для равного и эффективного участия и представительства. Существующие международные и региональные инструменты направлены на обеспечение защиты социально уязвимых и маргинализованных групп и поддержку их полного участия в политических и избирательных процессах. Инклюзивный подход к включению лиц из этих групп в существующие структуры по обеспечению общественной безопасности также может помочь усилиям по продвижению всеобщего участия и защите уязвимых групп.

Внутренне перемещенные лица

На территории региона ОБСЕ ряд конфликтов и кризисов привел к тому, что многие люди были вынуждены оставить свои дома и общины и переехать в другое место внутри страны. ВПЛ считаются одной из самых уязвимых групп, поскольку они сталкиваются с многочисленными и серьезными препятствиями при обустройстве на новом месте и реинтеграции в общество.

Хотя право политического участия гарантируется всем гражданам, полному участию ВПЛ в выборах могут препятствовать многочисленные проблемы, в том числе отсутствие удостоверений личности или документов о регистрации, ограничительные требования относительно места проживания, которые становятся проблемой при регистрации избирателей, а также отсутствие доступа к информации для избирателей, регистрации избирателей и избирательным участкам.

Власти должны обеспечить ВПЛ возможность реализовать свое право на политическое участие во время перемещения и после возвращения домой или переселения на другое место жительства. Различные государственные органы и учреждения, включая органы, ответственные за проведение выборов, несут совместную ответственность за принятие соответствующих

положений о регистрации избирателей и голосовании, а также за обеспечение доступности этих процедур.

В некоторых случаях, когда существует потенциальная опасность в связи с кризисом или конфликтом, для обеспечения достаточных условий для участия ВПЛ в выборах может потребоваться особая организация процедур в области безопасности. Например, может потребоваться участие правоохранительных органов для обеспечения безопасности на территории вокруг мест, где проходит регистрация избирателей или голосование, а также в помещениях, где эти проходят мероприятия. Помимо этого, может потребоваться дополнительное обучение и информирование сотрудников служб безопасности по вопросам управления такими ситуациями и обеспечения конкретных потребностей ВПЛ.

Женщины

По всему региону ОБСЕ уровень участия женщин в политических и избирательных процессах остается низким. В некоторых случаях культурные особенности и устоявшиеся социальные роли препятствуют активному участию женщин в выборах. Это может проявляться в различных ограничениях, в том числе в отношении регистрации избирателей и кандидатов, представительства в органах, ответственных за организацию выборов, и в службах, обеспечивающих общественную безопасность; возможности свободно проводить предвыборную кампанию; достаточного доступа к ресурсам избирательной кампании; освещения в СМИ, доступа к информации для избирателей, а также в отношении реализации права голоса без запугивания или манипуляций. Достаточно разработанное законодательство может иметь лишь ограниченное влияние на уровень участия женщин, если не обеспечивается его эффективное выполнение и правоприменение.

Насилие на выборах оказывает особенно сильное влияние на женщин – как кандидатов, так и избирателей⁵. Следующее определение объясняет это явление и его влияние на женщин: «[Насилие на выборах – это] любой вред или угроза причинения вреда в отношении женщин с намерением и/или возможностью вмешательства в их свободное и равное участие в избирательном процессе в период выборов. Оно включает притеснения, запугивание, причинение вреда здоровью или принуждение, угрозы и финансовое давление и может совершаться дома, в другом частном пространстве или в общественных местах. Такие действия могут быть направлены на женщин в любой их роли в качестве заинтересованных лиц на выборах (например,

5 См.: **Votes without Violence: A Citizen Observer's Guide to Addressing Violence against Women in Elections** [Голосование без насилия: руководство для гражданских наблюдателей по борьбе с насилием против женщин в ходе выборов], National Democratic Institute, 2016.

избирателей, представителей СМИ, политиков, представителей власти, местных лидеров или сотрудников избирательных комиссий)»⁶.

Недостаточное правоприменение избирательного законодательства правоохранительными органами может оказать особенно негативное влияние на женщин. В некоторых случаях женщины могут не располагать достаточной информацией о своих правах или способах обращения в суд при нарушении их прав.

Национальные меньшинства

Национальные меньшинства часто сталкиваются с проблемами в отношении участия в общественной жизни, в частности, во время выборов. Речь может идти, помимо прочего, о юридических препятствиях к эффективному участию в общественной жизни; подверженности манипуляциям, давлению на избирателей или другому неправомерному влиянию; социальной или экономической маргинализации и негативном восприятии в обществе⁷. По всему региону ОБСЕ общины меньшинств, особенно рома и синти, сталкиваются с рядом нарушений их прав человека во время контакта с правоохранительными органами. Отношения между полицией и этими общинами могут страдать от недоверия и непонимания, и данная ситуация может ухудшаться в периоды повышенной напряженности во время выборов.

Лица с ограниченными возможностями

Эффективные демократии обеспечивают всем гражданам реальное право выразить свое мнение во время принятия политических решений, влияющих на их жизнь, а также предоставляют им возможность участвовать в политической и общественной жизни на равных условиях. На людей с ограниченными возможностями часто не обращают внимания, и они сталкиваются с препятствиями, когда пытаются участвовать в политической жизни и пользоваться теми же правами, которыми пользуются все другие граждане, а также выполнять такие же обязанности и получать такое же уважительное отношение. Международные инструменты отражают эволюцию подхода к участию лиц с ограниченными возможностями в выборах, обязывая государства принимать меры по поддержке участия этой группы граждан

6 **Violence Against Women in Elections: A Framework for Assessment, Monitoring, and Response** [Насилие против женщин на выборах: база для оценки, мониторинга и реагирования], International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2017.

7 См.: с. 35-38 в «Обзоре избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ», БДИПЧ ОБСЕ, 2013; а также: **Handbook On Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes** [Руководство по наблюдению и поддержке участия национальных меньшинств в избирательных процессах], OSCE/ODIHR and OSCE High Commissioner for National Minorities, 2014.

в выборах на равных основаниях со всеми другими. Действия властей на центральном уровне должны обеспечить лицам с ограниченными возможностями равный доступ к информации для избирателей, предвыборным мероприятиям, избирательным участкам и материалам для выборов.



3.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ

3.1 Краткое изложение руководящих принципов для служб, обеспечивающих общественную безопасность

Основные права и свободы, связанные с выборами, защищены обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и целым рядом других международных обязательств и стандартов. Они также поддерживаются международной хорошей практикой. Соблюдение принципов демократических выборов, закрепленных в этих нормах, требует последовательных усилий со стороны

всех органов и институтов, участвующих в организации, контроле и поддержке избирательных процессов.

Хотя международные обязательства обычно не рассматривают напрямую роль в выборах служб, обеспечивающих общественную безопасность, есть положения, которые применимы в этой области в течение всего периода выборов. Существует множество фундаментальных принципов, которыми должны руководствоваться институты в демократическом обществе, в том числе службы, отвечающие за безопасность. Эти принципы определяют подход к осуществлению мандата со стороны государства на обеспечение общественной безопасности во время выборов. Правительства – одновременно в качестве участников и организаторов избирательного процесса – должны помогать достижению общей цели, состоящей в проведении выборов в соответствии с установленными принципами, касающимися демократических выборов.

Далее приводится краткий список руководящих принципов в области обеспечения общественной безопасности во время выборов, установленных на основе обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов, а также международной хорошей практики.

Создание условий для демократических выборов. Создание или поддержание безопасной и мирной избирательной среды и защита закона и порядка; положения об обеспечении безопасности не должны подрывать пользование основными свободами или ставить под вопрос легитимность избирательного процесса.

Нейтральность и невмешательство. Службы, обеспечивающие общественную безопасность, не должны участвовать в политике, принимать чью-либо сторону или демонстрировать поддержку определенной партии или кандидату. Они должны оставаться нейтральными и восприниматься обществом как беспристрастные в своей деятельности.

Равное обращение и недискриминация. Службы, отвечающие за общественную безопасность, должны обеспечить равные условия и гарантировать равную защиту для всех участников на протяжении всего избирательного процесса.

Пропорциональность и верховенство права. Службы, отвечающие за общественную безопасность, должны работать в соответствии с законодательством страны и международными нормами и обеспечивать, чтобы любое необходимое вмешательство использовалось

только для достижения конкретных и законных целей в области поддержания порядка. Любые ограничения во время избирательного процесса должны основываться на законодательстве и быть пропорциональными своим целям.

Прозрачность. Заинтересованные стороны избирательного процесса должны понимать ту роль, которую играют службы, обеспечивающие общественную безопасность, и уметь предвидеть их действия и шаги в соответствии с законодательством и принятыми процедурами. Правоохранительные органы и их сотрудники должны стараться обеспечить, чтобы информация об их деятельности была доступной для общества, а также развивать партнерство между полицией и гражданами.

Подотчетность. Сотрудники, занимающиеся обеспечением безопасности во время выборов, несут ответственность за свои действия. Общественность должна делать выводы о том, работают ли службы обеспечения безопасности должным образом и достигают ли они своих целей.

Доверие общества. Службы, ответственные за обеспечение общественной безопасности, должны уважать и защищать права человека, последовательно выполнять избирательное законодательство и соответствующие правовые нормы и осуществлять их правоприменение; действовать безотлагательно для предотвращения или пресечения любых вредных действий; реагировать на инциденты и нарушения в соответствии с принятыми требованиями и соблюдать принцип профессиональной добросовестности.

3.2 Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты в области демократических выборов, касающиеся обеспечения безопасности

Обязательства ОБСЕ

В рамках ОБСЕ одним из основных справочных документов в рассматриваемой области служит Копенгагенский документ 1990 г. (пп. 6 и 7), содержащий политические обязательства по проведению демократических выборов. В нем упоминаются основные свободы, имеющие центральное значение для проведения демократических выборов – свобода выражения мнения, свобода убеждений, объединений и мирных собраний. Они напрямую указаны

в тексте документа и составляют один из основополагающих компонентов любой правовой базы в области выборов⁸.

Копенгагенский документ предусматривает всеобщее и равное избирательное право, а также право граждан выдвигаться в качестве кандидатов на выборные должности и соревноваться с другими на основе равенства перед законом и равного обращения со стороны властей. В нем содержится ряд гарантий в отношении всего избирательного процесса, а на службы, отвечающие за общественную безопасность, возложены определенные функции и обязанности по обеспечению таких гарантий.

Речь идет о свободном проведении предвыборной кампании в атмосфере открытости и справедливости, без противодействия властей, насилия и запугивания; о предоставлении беспрепятственного доступа к СМИ без какой-либо дискриминации; возможности для избирателей свободно узнавать о предвыборных программах кандидатов, а также отдавать свой голос, не опасаясь преследования. Если нарушаются права избирателей или кандидатов, эти лица имеют право на эффективную защиту. Покупка голосов или другие незаконные практики могут нарушить свободное волеизъявление электората, а любое злоупотребление государственными ресурсами может перечеркнуть равенство возможностей для кандидатов⁹.

Демократические принципы лежат в основе процедур, происходящих в день выборов. Голосование должно быть тайным, и должен осуществляться честный и прозрачный подсчет голосов и подведение итогов выборов, а также объявление результатов и их публикация. Уважение к результатам избирательного процесса обеспечивается при помощи требования, согласно которому кандидаты, получившие достаточное количество голосов для того, чтобы быть избранными, вступают в должность и могут оставаться на ней до истечения срока полномочий.

Помимо этого, в решении Маастрихтской встречи Совета министров ОБСЕ (2003) государства-участники ОБСЕ признали необходимость доверия электората ко всему избирательному процессу, прозрачным процедурам проведения выборов и подотчетным обществу органам, ответственным за организацию выборов. Наконец, в пункте 8 Копенгагенского документа рассматривается основная концепция присутствия наблюдателей, как

8 См. пп. 9.1-9.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

9 См.: **Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes** [Совместные рекомендации по предотвращению и реагированию на злоупотребление административными ресурсами во время избирательных процессов], OSCE/ODIHR and the Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2016.

международных, так и национальных, в течение всего процесса выборов, а также подчеркивается польза наблюдения за выборами.

Универсальные инструменты

Принципы демократических выборов в явной форме закреплены в нескольких универсальных инструментах в области прав человека, в том числе во Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 г. (ВДПЧ), основанной на юридически обязывающей Хартии ООН. ВДПЧ закрепляет основные права, осуществляемые в рамках избирательного процесса, включая следующие основные свободы:

- Согласно статье 21, «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».
- Статья 20 гарантирует каждому право на свободу мирных собраний и свободу объединений.
- Статья 13 гарантирует свободу передвижения.
- Статья 3 утверждает право каждого человека на безопасность (личную неприкосновенность).

Международный пакт ООН о гражданских и политических правах 1966 г. (МПГПП) подтверждает и подробно разъясняет многие гражданские и политические права, защищаемые ВДПЧ. Государственные органы, в том числе связанные с вопросами безопасности, играют одну из главных ролей в обеспечении гарантий таких прав на практике.

- Статья 25 МПГПП гарантирует каждому гражданину право голосовать и избираться на выборную должность.
- Статья 2(1) предусматривает, что права, закрепленные в МПГПП, должны гарантироваться без какой-либо дискриминации, а статья 3 предусматривает равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами.
- Статьи 12, 21 и 22 защищают свободу объединений, собраний и передвижения и запрещают любые ограничения этих прав, кроме предписанных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

- Статья 19(2) защищает свободу выражения мнения и право на информацию как право искать, получать и передавать информацию и идеи.

В качестве дополнения к МПГПП Комитет по правам человека ООН выпускает авторитетные толкования положений Пакта в виде замечаний общего порядка:

- Замечание общего порядка № 25 (1996) касается многих аспектов избирательного процесса. В нем подчеркивается важность гарантий в отношении эффективной реализации избирательных прав и необходимость наличия независимых и беспристрастных избирательных органов. Документ также поощряет сотрудников государственных служб демонстрировать нейтралитет и воздерживаться от политического вмешательства.
- В Замечании общего порядка № 28 (2000) указано, что статья 3 Пакта и ее применение должны обеспечивать недискриминацию и равную защиту всех лиц.
- Замечание общего порядка № 34 (2011) предусматривает, что ограничения основных свобод, включая свободу выражения мнения, могут налагаться только в том случае, если они предусмотрены законодательством и соответствуют строгим требованиям в отношении их необходимости и пропорциональности. Для выполнения требования в отношении пропорциональности ограничительные меры должны выполнять защитную функцию, но в то же время должны использовать наименьший уровень вмешательства для достижения своей цели и быть пропорциональными интересам, которые они защищают.
- В Замечании общего порядка № 35 (2014) изложены обязательства в соответствии со статьей 9 Пакта, которая защищает личную свободу и безопасность и может быть особенно важна в контексте обеспечения безопасности во время выборов.

Другие специализированные инструменты ООН в области прав человека содержат ряд гарантий для конкретных групп, которые могут требовать особого внимания во время избирательного процесса.

- Статьи 1-3 Конвенции о политических правах женщин (1953) утверждают право женщин голосовать, избираться и занимать государственные посты наравне с мужчинами, без какой-либо дискриминации.
- Статья 5 Конвенции об искоренении всех форм расовой дискриминации (1966) гарантирует каждому, без какого-либо разделения или дискриминации, политические права, «в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру» и «права на

личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями».

- Статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) гарантирует женщинам право участвовать в политической жизни и выборах наравне с мужчинами и обязывает государства обеспечить условия для такого равенства.
- Статья 29 Конвенции о правах инвалидов (2006) гарантирует инвалидам право «эффективно и всесторонне участвовать ... в политической и общественной жизни наравне с другими», в том числе право голосовать и быть избранным, а статья 14 указывает, что инвалиды наравне с другими должны пользоваться «правом на личную неприкосновенность».
- В Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992) говорится, что «поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают».
- Принцип 20 Руководящих принципов ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1998) указывает, что ВПЛ имеют те же права, что и другие граждане, включая право голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел.

Региональные инструменты

Среди региональных механизмов в сфере прав человека ведущую роль в обеспечении этих прав и демократических выборов играет Совет Европы. Все государства-члены Совета Европы также входят в ОБСЕ.

В частности, статья 3 Протокола №1 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1952 г. содержит гарантии, аналогичные изложенным в международных инструментах по вопросам демократических выборов. Конвенция требует от государств «проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

Некоторые другие положения ЕКПЧ тоже касаются основных свобод, важных в контексте выборов: статья 10 защищает свободу выражения мнения, а статья 11 гарантирует свободу собраний и объединений.

В более широком смысле статья 13 ЕКПЧ указывает, что каждый, чьи права и свободы, признанные в Конвенции, были нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты на национальном уровне. На уровне наднациональных институтов рассмотрением жалоб о нарушении государствами положений о правах человека, содержащихся в Конвенции и протоколах к ней, занимается Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Ряд решений ЕСПЧ касается вопросов, связанных с выборами – в том числе избирательных прав и свободы объединений, собраний и выражения мнения. Важными с точки зрения вопросов безопасности выборов являются несколько решений ЕСПЧ, касающиеся роли правоохранительных органов во время выборов, особенно при проведении общественных собраний¹⁰.

Другие дополнительные документы содержат примеры хорошей практики в области проведения подлинно демократических выборов в соответствии с региональными и международными стандартами. Основным источником таких рекомендаций – Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия), являющаяся консультативным органом по конституционному праву, в котором представлено 61 государство, 51 из которых – государства-участники ОБСЕ.

Особенно актуальными документами Венецианской комиссии являются «Кодекс хорошей практики в избирательных вопросах» и «Кодекс хорошей практики для референдумов», в которых представлены рекомендации, касающиеся основных аспектов этих процессов¹¹. Пояснительная записка к «Кодексу хорошей практики в избирательных вопросах» (пп. 112-113) содержит конкретные рекомендации относительно роли служб, обеспечивающих безопасность на избирательных участках и на территории вокруг них в день выборов. В ней также отмечается необходимость наличия законодательных положений, касающихся определенных ситуаций на выборах и критериев вмешательства со стороны сил безопасности в случае беспорядков. Помимо этого, предусмотрены механизмы, при помощи которых сотрудники органов, ответственных за организацию выборов, могут обратиться за такой помощью.

10 См. вступившие в силу решения ЕСПЧ по делам «Навальный и Яшин против России» (20/04/2015), об аресте и осуждении в связи с несанкционированной демонстрацией; «Каспаров и другие против России» (17/02/2014), в связи с наложением административного штрафа за участие в несанкционированном собрании; «Реквений против Венгрии» [Rekvenyi v. Hungary] (20/05/1999), в связи с ограничениями участия в политической деятельности со стороны вооруженных сил, полиции и служб безопасности.

11 м.: The Venice Commission's **Code of Good Practice in Electoral Matters** [Кодекс хорошей практики в избирательных вопросах], 2002, and **The Code of Good Practice on Referendums** [Кодекс хорошей практики для референдумов], 2007.

Другие региональные организации (например, Организация американских государств, в которую входят два государства-участника ОБСЕ) тоже разработали инструменты, связанные с проведением демократических выборов. Некоторые из этих инструментов включают положения о безопасности на выборах.

Содружество независимых государств, все 11 членом которого являются государствами-участниками ОБСЕ, сформулировало правовые обязанности в сфере демократических выборов в своей Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод (2002). В Конвенции отмечается необходимость защиты прав и свобод участников выборов, а также привлечения к ответственности лиц, препятствующим гражданам в осуществлении ими своих избирательных прав.

Статья 3(5) Декларации Межпарламентского союза о критериях свободных и справедливых выборов указывает, что «право кандидатов на безопасность их жизни и собственности должно быть признано и защищено». Помимо этого, в статье 4(8) Декларации говорится о том, что «государства должны предпринять необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов».

3.3 Обязанности правительства и служб, обеспечивающих безопасность

Ссылаясь на положения о безопасности, применимые в контексте выборов, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г. подчеркивает, что правоприменение должно находиться под контролем уполномоченных органов и быть подотчетным этим органам. В Московском документе ОБСЕ 1991 г. указывается, что государства должны принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов при наведении общественного порядка действовали в общественных интересах. Таким образом, правительства должны реагировать на конкретные потребности и преследовать законные цели, применяя средства, соизмеримые с обстоятельствами. Для правоохранительных органов это также может означать использование проактивного подхода и более широкое взаимодействие с общественностью.

В пункте 21.2 Московского документа предусмотрена подотчетность правоохранительных органов, действия которых должны подлежать судебному надзору, а сотрудники должны нести ответственность за эти действия. Пункт 25 обязывает государства-участники ОБСЕ обеспечить, чтобы их вооруженные

силы и военизированные формирования, службы внутренней безопасности и разведки, а также полиция находились под эффективным управлением и контролем соответствующих гражданских властей; поддерживать и, там где это необходимо, укреплять контроль исполнительной власти за использованием вооруженных сил и военизированных формирований, а также за деятельностью служб внутренней безопасности, разведки и полиции; принимать надлежащие меры для создания, где этого еще не сделано, и поддержания эффективных механизмов надзора законодательной власти над всеми такими силами, службами и видами деятельности.

В Хартии европейской безопасности 1999 г. подчеркивается, что полиция должна выполнять свои задачи на основе уважения прав человека, основных свобод и верховенства права, без каких-либо форм дискриминации и методами, вызывающими доверие общественности¹². Помимо этого, в Документе Будапештского саммита ОБСЕ (1994) указано, что государства-участники рассматривают демократический политический контроль над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности.

Другие документы ОБСЕ подчеркивают важность добросовестности и профессионализма правоохранительных органов. Это выражено в обязательствах по обеспечению политического нейтралитета вооруженных сил; также признается необходимость общественного доверия к полиции и осуществления ею деятельности в интересах общества¹³.

3.4 Ограничения в отношении использования силы

Использование силы – один из основных вопросов в контексте выборов. Этот термин означает физическое наложение ограничений на права и свободы; задержания и аресты или использование силы в ответ на определенные виды угроз, в юридически допустимых пределах.

Особое внимание уделяется периоду предвыборной кампании в связи с поддержкой и защитой основных свобод, в том числе свободы мирных собраний. Службы, обеспечивающие общественную безопасность, обязаны соблюдать правовые нормы и, в соответствии с международными

12 См. пп. 44-45 Документа Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 г. и Хартию европейской безопасности.

13 См.: Решение №9 Совета министров ОБСЕ (Бухарест, 2001 г.) и Решение Совета министров ОБСЕ 2006 г. (принято в Брюсселе). Также см.: Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е изд., ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, 2010.

стандартами, должны быть уполномочены использовать силу только тогда, когда это требуется, в условиях, указанных в законодательстве как обоснованные и пропорциональные.

Использование силы должно считаться исключительной мерой, не применяемой произвольно. Оно должно быть пропорциональным угрозе, должно сводить к минимуму повреждения и травмы и происходить только в том объеме, который необходим для достижения законной цели. Национальное законодательство должно четко определять обстоятельства, оправдывающие использование силы. В этих обстоятельствах также должно быть заранее сделано достаточное предупреждение и сила должна использоваться только в том объеме, который необходим для противостояния различным угрозам. Уполномоченные органы должны разработать ряд мер реагирования, дающий возможность использовать силу дифференцированно и пропорционально.

Международные стандарты содержат рекомендации относительно целого ряда ситуаций, которые могут возникнуть во время выборов. Среди них – использование силы для разгона насильственных и ненасильственных незаконных собраний в контексте общественных беспорядков, а также во время чрезвычайных ситуаций. Органы безопасности должны избегать использования силы в отношении незаконных, но при этом ненасильственных собраний, или сократить такое использование до минимума.¹⁴

Международные стандарты из Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН) подразумевают, что «при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума»¹⁵.

Относительно разгона собраний и демонстраций насильственного характера дается специальное указание, касающееся использования огнестрельного оружия: оно может использоваться только в тех случаях, когда менее опасные меры оказываются неэффективными и когда существует непосредственная угроза смерти или серьезной травмы. Беспорядочные выстрелы в охваченную насилием толпу никогда не могут считаться законным или приемлемым методом разгона.

14 Ст. 13 Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН), 1990; п. 7 Европейского кодекса полицейской этики, 2001.

15 Пункт 13 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН).

Если применение силы не разрешено законом или рассматривается как чрезмерное, сотрудники правоохранительных органов и другие лица, вовлеченные в процесс (включая тех, кто санкционировал использование силы), должны получить дисциплинарное взыскание, а также понести гражданскую и уголовную ответственность. Сотрудники правоохранительных органов также несут ответственность за невмешательство в ситуацию, если такое вмешательство могло бы предотвратить применение чрезмерной силы другими сотрудниками.

3.5 Безопасность в чрезвычайных ситуациях

Чрезвычайные происшествия, влияющие на проведение выборов, могут требовать действий со стороны служб, отвечающих за безопасность. Среди таких происшествий могут быть широкомасштабные или резонансные события преступного, мятежного или террористического характера; вспышки насилия; экстренные ситуации с точки зрения общественного здоровья, а также стихийные бедствия. В некоторых случаях это может привести к введению чрезвычайного положения на местном, региональном или национальном уровне – в зависимости от конкретной угрозы и реагирования на нее. Объявление чрезвычайного положения позволяет правительству приостановить или изменить некоторые функции ветвей власти на определенный период времени и предпринять проактивные действия либо реализовать процедуры реагирования в зависимости от выявленной чрезвычайной ситуации.

Для реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере безопасности могут использоваться необходимые и пропорциональные меры безопасности, направленные на восстановление или поддержание общественного порядка. Для таких случаев международные обязательства и стандарты предусматривают, что ограничения основных прав и свобод во время чрезвычайного положения могут быть оправданы только суровой и исключительной необходимостью в свете серьезной и неминуемой угрозы.

Статья 4 МПГПП и статья 15 ЕКПЧ 4 предусматривают, что во время войны или чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни народа, государства могут принимать необходимые меры, отходя от своего обязательства гарантировать права и свободы согласно этим документам, в том свободу передвижения, объединений, собраний и выражения мнения, но только в том объеме (в отношении сути действий и их продолжительности), которого требует чрезвычайная ситуация.

Помимо этого, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1985) указывают, что отступления являются оправданными «только в случаях исключительной и действительной или неминуемой опасности, которая угрожает жизни нации» и поясняют, что «внутренние конфликты и беспорядки, которые не приводят к возникновению серьезной и неминуемой угрозы жизни нации, не могут служить основанием для отступления от положений...». В пункте 25.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. тоже предусмотрено, что «меры, представляющие собой отступление от обязательств, будут строго ограничиваться рамками, которых требует острота положения».

Хотя не существует конкретных международных стандартов, касающихся проведения выборов в условиях чрезвычайного положения, в таких случаях применяются более широкие принципы международного права. Международная хорошая практика показывает, что демократические выборы невозможны без обеспечения основных свобод. В некоторых случаях можно пересмотреть решение о чрезвычайном положении до начала выборов либо отложить выборы, если демократическая среда для их проведения недостаточна. В некоторых обстоятельствах такие варианты невозможны. В ряде государствах-участниках ОБСЕ проведение выборов во время чрезвычайного положения запрещено законом.

Найти баланс между гарантиями основных прав и свобод и ограничениями по соображениям безопасности еще сложнее. Это особенно актуально в ситуации, когда любые ограничения прав и свобод могут напрямую повлиять на избирательный процесс и его результаты. В контексте выборов влияние на ситуацию может выглядеть следующим образом:

- ограничение свободы собраний путем ограничения или запрета на собрания в период предвыборной кампании;
- ограничение свободы выражения мнения путем наложения ограничений на СМИ;
- ограничение свободы передвижения внутри определенных территорий и за их пределами;
- увеличение присутствия сотрудников органов безопасности, в том числе на территории вокруг зданий, связанных с выборами;
- ограничение или перемещение мест регистрации избирателей и мероприятий в этой области;
- перемещение избирательных участков, центров подсчета голосов или центров сведения результатов выборов.

Таким образом, реагирование служб, отвечающих за общественную безопасность, на чрезвычайные ситуации во время выборов требуют баланса между обеспечением безопасности и восстановлением общественного правопорядка, с одной стороны, и недопущением наложения любых неоправданных ограничений на основные права и свободы – с другой. Чрезвычайное положение нельзя использовать как политический инструмент для ограничения прав и свобод, связанных с выборами.

В зависимости от характера чрезвычайной ситуации службы обеспечения безопасности могут выполнять некоторые задачи в случаях, требующих ограничения, приостановки или переноса выборов. Любые ограничения должны быть пропорциональными и иметь законную цель, и необходимо учитывать их возможные последствия и влияние на заинтересованные стороны избирательного процесса и на мероприятия в рамках предвыборной кампании.

3.6 Подотчетность сотрудников правоохранительных органов и других служб безопасности

Службы, обеспечивающие общественную безопасность, должны уважать и защищать человеческое достоинство, поддерживать и утверждать права человека, а также быть подотчетными обществу в целом. В ситуации выборов сотрудники этих служб не должны:

- злоупотреблять полномочиями или неправомерно вмешиваться в избирательный процесс;
- демонстрировать предвзятость в пользу или против какого-либо кандидата или группы избирателей;
- препятствовать свободному проведению кампании или реализации избирательных прав;
- использовать свои полномочия в проведении расследований как инструмент для запугивания;
- проводить произвольные аресты или задержания;
- применять чрезмерную силу;
- содействовать неравному или дискриминационному применению законов.

Службы обеспечения безопасности должны предупреждать любые нарушения с политической целью и противостоять им, а также не совершать никаких потенциально незаконных действий. Уполномоченные органы должны принимать во внимание, комплексно решать и доводить до конца любые

дела, связанные с обвинениями сотрудников служб безопасности в нарушении прав человека.

Во избежание конфликта интересов любое обвинение сотрудников служб безопасности в неправомерных действиях может потребовать расследования и дальнейших шагов со стороны независимого института. В частности, сотрудники правоохранительных органов на всех уровнях должны быть подотчетными и нести ответственность за любые незаконные действия или бездействие, а также за незаконные приказы подчиненным. Такая подотчетность очень важна для поддержания общественного доверия и уверенности в соответствующих институтах.



4.

ПОДХОД БДИПЧ К ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЦИКЛА

4.1 Общие замечания

Подход к выборам как к циклу основан на понимании того, что выборы не являются изолированным мероприятием, длящимся один день. Избирательный процесс состоит из ряда взаимосвязанных компонентов и событий, которые происходят до, во время и после дня выборов. Для каждого этапа существуют свои вызовы и требования. Такой подход широко признан как эффективный инструмент, который используется целым рядом заинтересованных сторон избирательного процесса.

В соответствии со своей методикой наблюдения за выборами БДИПЧ проводит комплексную оценку различных аспектов безопасности выборов в течение всего избирательного процесса, а также оценку мер, используемых властями для обеспечения безопасных условий для осуществления гражданами своих избирательных прав. Масштаб такого анализа зависит от конкретных условий и контекста, а также от формата миссии по наблюдению за выборами.

4.2 Миссия по оценке потребностей

В рамках проведения первоначальной оценки БДИПЧ направляет в страну миссию по оценке потребностей (МОП), состоящую из экспертов Бюро, которые проводят в стране несколько дней (это происходит примерно за три месяца до запланированных выборов). Цель состоит в том, чтобы оценить необходимость направления миссии по наблюдению за выборами, а в случае существования такой необходимости – определить, какой вид деятельности по наблюдению лучше всего соответствует выявленным потребностям.

В зависимости от конкретных условий изучение данного вопроса и первоначальная оценка могут охватывать различные аспекты безопасности на выборах. МОП рассматривает роль служб, ответственных за обеспечение безопасности, в общем контексте выборов и уделяет внимание всем проблемам, отмеченным заинтересованными сторонами избирательного процесса. Миссия также должна определить, какие из вопросов безопасности выборов требуют дальнейшего рассмотрения и оценки со стороны миссии по наблюдению. Среди основных аспектов ситуации и вопросов, которые изучает МОП, следует отметить следующие:

- Общий контекст в области безопасности и его влияние на избирательный процесс;
- Проблемы с безопасностью на предыдущих выборах, которые могут влиять на восприятие избирательного процесса заинтересованными сторонами;
- Возможное влияние условий безопасности на предвыборную кампанию и деятельность по организации выборов;
- Уровень доверия к службам безопасности и правоохранительным органам, основанный на их способности обеспечить безопасность; любые проблемы, связанные с вмешательством этих служб в избирательный процесс.

4.3 Миссия по наблюдению за выборами

После развертывания миссии по наблюдению за выборами ее основная группа изучает положения законодательства, касающиеся обеспечения безопасности, и соответствующие механизмы в рамках избирательного процесса на национальном уровне в зависимости от конкретных выборов и их контекста. Все члены основной группы миссии должны понимать, как вопросы безопасности связаны с их специализацией, а также должны работать вместе, с тем чтобы проанализировать, как эти факторы влияют на общие выводы миссии. Далее рассматриваются возможные вопросы, которые различные эксперты из основной группы могут изучать в рамках своей работы. Некоторые аспекты могут требовать совместной оценки несколькими экспертами из-за их междисциплинарной природы и в связи с конкретным контекстом.

Правовой аналитик

Правовой аналитик оценивает соответствие законов и практики в области обеспечения безопасности на выборах обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам в области демократических выборов, а также соответствующей хорошей практике. В частности, рассмотрение этого вопроса потребует тщательного анализа ситуации в случаях, когда службы безопасности выполняют необычную роль во время выборов – например, в случае чрезвычайной ситуации. Оценка конституционных и законодательных положений, а также их выполнения соответствующими заинтересованными сторонами – основная часть работы правового аналитика. Остальные вопросы могут включать оценку роли правоохранительных органов в предупреждении или расследовании нарушений, связанных с выборами, в рамках более широкого процесса разрешения споров.

Политический аналитик

Политический аналитик поддерживает контакт с партиями, кандидатами, гражданским обществом и организациями общественных наблюдателей в целях оценки восприятия вопросов и субъектов, связанных с безопасностью, и их влияния в контексте их деятельности в ходе выборов и общей обстановки в этот период. Работа политического аналитика включает изучение общей ситуации с безопасностью выборов; особое внимание уделяется вопросам, касающимся регистрации партий или кандидатов, а также целого ряда мероприятий в рамках предвыборной кампании. Речь может идти об оценке роли служб безопасности в содействии или препятствовании реализации прав кандидатов (например, права на мирные собрания), а также их влияния на использование кандидатами других средств проведения

предвыборной кампании. При подготовке своей оценки политический аналитик может изучать вопрос о компетентности служб безопасности, а также наблюдаемые действия этих служб.

Аналитик избирательного процесса

Основные собеседники аналитика избирательного процесса – представители органа, ответственного за организацию выборов. Работа аналитика включает изучение роли такого органа в любых вопросах его деятельности, связанных с безопасностью. В частности, это могут быть правила обеспечения безопасности в процессе регистрации избирателей и в ходе мероприятий в день выборов (например, обучение сотрудников избирательных комиссий), а также вопросы обеспечения безопасности процессов и материалов, связанных с голосованием, подсчетом и сведением голосов и сообщением результатов выборов. Аналитик может изучать и другие вопросы – например, координацию действий органов, отвечающих за проведение выборов, и служб безопасности в отношении мероприятий, проходящих в рамках избирательного процесса.

Аналитик по вопросам СМИ

Этот специалист отслеживает публикации в СМИ и выявляет возможные проблемы, касающиеся восприятия обществом служб, обеспечивающих безопасность, и проблем, связанных с деятельностью этих служб в контексте выборов. Он также может рассматривать влияние положений об обеспечении безопасности или поведения должностных лиц служб безопасности на возможности кандидатов или СМИ сбалансированно и беспристрастно доносить информацию до электората.

Долгосрочные наблюдатели

На региональном уровне положения, касающиеся безопасности на выборах, оцениваются долгосрочными наблюдателями (ДН). Такие наблюдатели в основном отвечают за наблюдение за различными этапами избирательного процесса в регионах и обеспечивают миссии всестороннее понимание событий, происходящих на всей территории страны. Сообщения наблюдателей по вопросам, касающимся безопасности, и анализ этих вопросов обычно посвящены организации безопасности в регионах. Эта деятельность включает оценку на региональном уровне работы органов, ответственных за организацию выборов; выполнения законодательства и нормативно-правовых актов; предвыборной кампании и политической ситуации и любой роли в этом контексте, которую могут играть службы безопасности, в том числе правоохранительные органы.

Краткосрочные наблюдатели

На местном уровне краткосрочные наблюдатели (КН) выполняют задачу оценки процедур в день выборов, в том числе событий, происходящих на избирательных участках и на территории вокруг них, а также работы местных избирательных комиссий. КН направляются на выборы для наблюдения за голосованием, подсчетом голосов и окончательным подведением итогов выборов; наблюдатели составляют отчеты о наблюдении и своих выводах.

В отношении вопросов безопасности КН наблюдают за деятельностью, шагами и восприятием служб безопасности на различных этапах избирательного процесса, близких к дню выборов. Развертывание КН для наблюдения на местном уровне в день выборов и передачи информации о процессах, проходящих на избирательных участках и в центрах подведения итогов выборов, дает миссии по наблюдению общую картину происходящего на всей территории страны. Эта подробная информация помогает миссии сделать свои выводы на основе коллективного опыта и может выявить важные вопросы, касающиеся роли и действий служб безопасности.

4.4 Дальнейшая деятельность по итогам проведения выборов

Важнейшим компонентом наблюдения за выборами является составление рекомендаций, которые миссия предлагает использовать при проведении будущих выборов. В контексте обеспечения безопасности эти рекомендации касаются выявленных проблем с безопасностью в ходе выборов, а также вопросов, связанных с совершенствованием законодательства и соответствующей практики. Наблюдение за выборами приносит пользу государствам только в том случае, если они серьезно относятся к предложенным рекомендациям и эффективно работают с ними. Это признают все государства-участники, которые в 1999 г. подписали Стамбульский документ ОБСЕ и таким образом обязались «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации»¹⁶.

Дальнейшие действия по итогам проведения выборов становятся все более важны для государств-участников ОБСЕ и работы БДИПЧ в области оказания поддержки государствам в их усилиях по совершенствованию своих избирательных процессов. Дальнейшие шаги и различные механизмы, существующие для оказания помощи государствам в работе с рекомендациями БДИПЧ, считаются эффективными инструментами осуществления и поддержки

16 См.: п. 25 Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне 1999 г., а также Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations (Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов), БДИПЧ ОБСЕ, 2016.

необходимых улучшений и возможных решений проблем на основе международных обязательств и стандартов, а также международной хорошей практики.

4.5 Организации общественных наблюдателей за выборами

Организации общественных наблюдателей за выборами играют важную роль в избирательном процессе и могут способствовать формированию позитивной и благоприятной избирательной среды. Если в стране есть общественные наблюдатели, они находятся в выгодном положении, поскольку имеют возможность проводить оценку избирательного процесса на регулярной и долгосрочной основе.

БДИПЧ поддерживает регулярный контакт и обменивается информацией с организациями общественных наблюдателей за выборами как на институциональном уровне, так и в рамках своей деятельности по наблюдению. Эти контакты могут быть важным источником информации о поведении служб, обеспечивающих общественную безопасность, и о взаимодействии с этими службами во время выборов.

Более того, общественные наблюдатели могут быть хорошо подготовлены к тому, чтобы осуществлять и другую деятельность в рамках избирательного процесса – например, вести мониторинг случаев насилия на выборах и проводить общественные кампании и агитационных программы, направленные на поощрение мирного хода выборов. Они могут провести оценку соблюдения кодекса поведения для сотрудников служб безопасности, а также проанализировать контекст и эффективность любого обучения для сотрудников этих служб по вопросам обеспечения безопасности на выборах.



5.

ОЦЕНКА БЕЗОПАСНОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ВЫБОРОВ

Настоящий раздел содержит ряд рекомендаций для наблюдателей за выборами, а также для законодателей и служб, обеспечивающих безопасность на различных этапах выборов. После каждой темы представлены основные замечания, которые могут служить руководством для изучения соответствующих вопросов. В первом подразделе изложены общие факторы, которые можно рассмотреть в контексте обеспечения безопасности на выборах и которые применимы ко всем этапам избирательного процесса.

5.1 Общие замечания относительно обеспечения безопасности во время выборов

Обеспечение реализации прав и свобод. Общий подход к безопасности на выборах должен отражать принцип, согласно которому основная цель обеспечения безопасной среды для выборов – не наложение ограничений, а недопущение ущемления основных прав и обеспечение их свободной реализации. Соображения безопасности не должны неправомерно использоваться как оправдание для необоснованного ограничения свобод.

Контекст и обстановка. Планируя и проводя различную деятельность в рамках избирательного процесса, необходимо проанализировать контекст, в котором проходят выборы, общую политическую и социальную обстановку, а также возможное влияние угроз, связанных с любыми источниками проблем в области безопасности. Выборы, проходящие в постконфликтных ситуациях или в условиях наличия других проблем с безопасностью, подразумевают дополнительные требования по сравнению с выборами, проходящими в более стабильной среде.

Типы угроз. При разработке политики и мер реагирования на возможные нарушения безопасности во время выборов службы, отвечающие за обеспечение безопасности, должны анализировать различные виды реальных и потенциальных угроз, слабые места в избирательном процессе и возможное влияние этих факторов. Могут существовать риски для заинтересованных сторон, мероприятий, материалов и помещений в форме угроз, насилия или другого нарушения избирательных прав и свобод, в том числе в виде киберугроз. Необходимо разработать достаточные механизмы реагирования в случаях, когда деятельность по смягчению последствий риска не снимает угрозу полностью.

Координация действий с заинтересованными сторонами. В организации выборов обычно участвуют многочисленные субъекты, у которых могут быть непосредственные и разнообразные функции в области обеспечения безопасности. Это могут быть службы безопасности, органы, ответственные за организацию выборов; органы по разрешению споров, связанных с выборами; СМИ, гражданское общество и различные ведомства, связанные с избирательным процессом опосредованно. Осведомленность о деятельности этих заинтересованных сторон и консультации с ними, понимание их функций и постоянные усилия со стороны служб безопасности, направленные

на тесное сотрудничество с ними, могут содействовать успешной организации выборов в целом.

Маргинализованные и социально незащищенные группы. Необходимо предпринимать осознанные усилия и осуществлять политику, гарантирующую права маргинализованных и социально незащищенных групп, с тем чтобы обеспечить их свободное и полное участие в выборах. Целевые стратегии, направленные на решение проблемы конкретных рисков, связанных с этими группами, должны быть явным образом отражены в принципах и планах деятельности служб безопасности; особое внимание должно уделяться повышенной политической напряженности, постконфликтным ситуациям или особым обстоятельствам, которые могут поставить под угрозу реализацию прав и свобод указанных групп в контексте выборов.

Культура предоставления государственных услуг. Действия, предпринимаемые во время выборов службами, обеспечивающими безопасность, должны рассматриваться как государственная услуга и должны исходить из интересов поддержания общественного порядка и защиты основных прав и свобод. Культура предоставления государственных услуг в работе служб безопасности должна утверждаться как подход, способствующий повышению уровня общественного доверия и взаимодействию и обмену информацией между заинтересованными сторонами избирательного процесса и службами безопасности.

5.2 Предвыборный период

Предвыборный период обычно начинается с объявления выборов или даже раньше – с определенных мероприятий по подготовке к будущим выборам – и заканчивается с завершением предвыборной кампании и началом процесса голосования. В этот период необходимо учитывать такие аспекты, связанные с безопасностью, как полнота правовой базы, объем стратегического и оперативного планирования, а также проведение обучающих мероприятий. Мероприятия в рамках избирательного процесса, требующие внимания, в это время обычно включают регистрацию избирателей и кандидатов, подготовку материально-технического обеспечения и предвыборную кампанию.

Правовая база

Положения законодательства должны всесторонне рассматривать все вопросы, связанные с выборами. Это означает четкое определение прав и обязанностей заинтересованных сторон, обеспечение равенства и защиту основных прав и свобод; гарантии независимости органов, ответственных за организацию выборов, и судебной системы; требование о нейтральности служб безопасности, а также закрепление принципов прозрачности и подотчетности избирательного процесса.

Предвыборный период должен рассматриваться как возможность для властей проанализировать законодательство и внести в него поправки, если это необходимо для приведения правовой базы в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами в области демократических выборов. Однако международная хорошая практика показывает, что значительные изменения в правовую базу выборов следует вносить не менее чем за год до выборов или же эти поправки не должны вступать в силу ранее, чем хотя бы через год после принятия. Важно отметить, что законодательство, основанное на равенстве и недискриминации, может само по себе быть защитой от проблем с безопасностью, в то время как законы, не закрепляющие равные права, могут быть источником таких проблем.

Законодательство, касающееся безопасности выборов, должно включать в себя конкретные положения о правах и обязанностях служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов; отдельное внимание должно уделяться роли правоохранительных органов. Такие положения могут касаться избирательных прав лиц, работающих в службах, ответственных за общественную безопасность (например, высокопоставленных должностных лиц), или в других институтах, участвующих в избирательном процессе. Речь также может идти о положениях, касающихся предотвращения конфликта интересов, но не налагающих необоснованных ограничений на право участвовать в голосовании.

Законодательство должно четко устанавливать роль и масштаб участия служб безопасности в избирательном процессе. В нем должны подчеркиваться принципы нейтральности, пропорциональности и недискриминации в работе этих служб, а предусматриваться механизмы подотчетности. Для того чтобы службы, обеспечивающие общественную безопасность, эффективно выполняли свои обязанности и обеспечивали более безопасную обстановку, закон должен содержать подробный список нарушений, связанных с выборами (с точными определениями). Также должны быть предусмотрены пропорциональные и эффективные административные и уголовные

санкции за такие нарушения. Следует четко указать последствия для служб безопасности в случае несоблюдения ими законодательства.

Если на всей территории страны или ее части объявлено чрезвычайное положение, во время выборов могут действовать положения законодательства, касающиеся чрезвычайных ситуаций. Они могут предусматривать специальные законодательные и директивные полномочия, необходимые для решения неотложных проблем, связанных с чрезвычайной обстановкой. Службам безопасности следует воздерживаться от применения любых специальных законов или решений, нарушающих права и основные свободы заинтересованных сторон избирательного процесса.

- ➔ Присутствует ли в законодательстве четкое определение прав и обязанностей служб, обеспечивающих общественную безопасность во время избирательного процесса?
- ➔ Содержит ли законодательство явным образом выраженные требования относительно профессионального поведения служб безопасности (соблюдение принципов нейтральности, равного обращения и недискриминации)?
- ➔ Содержит ли законодательство полный список нарушений, связанных с выборами (с точными определениями)? Создает ли оно эффективную базу для правоприменения, предусматривая пропорциональные оказываемые сдерживающее воздействие санкции за такие нарушения?
- ➔ Использовалось ли / принято ли законодательство о чрезвычайном положении? Если да, каково его влияние на избирательный процесс и избирательную среду? Используются ли эти законы властями или службами безопасности для неоправданного ограничения избирательных прав и свобод?

Стратегическое и оперативное планирование

На этом важном этапе службы, обеспечивающие общественную безопасность, должны координировать усилия, формулировать политику и планировать свою деятельность в рамках избирательного цикла. Поскольку орган, ответственный за организацию выборов, часто является основным институтом, отвечающим за избирательный процесс, службы безопасности в соответствии с законодательством должны включать его представителей в любой свой процесс планирования. Организаторы выборов должны придерживаться того же принципа в отношении представителей служб безопасности.

Комплексное стратегическое планирование, которое осуществляется в предвыборный период, может включать оценку рисков и анализ потребностей

в сфере безопасности, осуществляемый в ходе консультаций с органом, ответственным за организацию выборов, и другими ведомствами, участвующими в проведении выборов. Необходимо установить четкое разделение обязанностей, а также схему подчинения и порядок делегирования руководящих функций в соответствии с возложенными обязанностями.

Пример: координация действий в предвыборный период между органами, ответственными за проведение выборов, и правоохрательными органами

В одном из государств-участников ОБСЕ до начала парламентских выборов был создан ряд механизмов для расширения координации действий между органом, ответственным за организацию выборов, и Министерством внутренних дел. Соответствующие инициативы включали подписание меморандума о взаимопонимании, проведение координационных совещаний и разработку и реализацию специального учебного модуля, посвященного вопросам безопасности выборов.

В рамках учебного модуля рассматривались такие вопросы, как эффективная коммуникация между органами, ответственными за проведение выборов, и правоохрательными органами в целях обеспечения безопасности, а также механизмы управления рисками и недопущения препятствий в избирательном процессе. Обучение было проведено в форме семинара, в котором приняли участие заинтересованные стороны – представители служб безопасности, органов по проведению выборов и гражданского общества. Учебный модуль также был включен в учебную программу для сотрудников местных избирательных комиссий, реализованную в преддверии выборов.

Планирование деятельности по обеспечению безопасности должно включать выявление слабых мест и проблем с безопасностью, а также возможных сигналов, заранее сообщающих о будущих рисках. При планировании может быть полезным анализ уроков, полученных в ходе предыдущих выборов, а также оценка прошлых инцидентов в области безопасности и типичных ситуаций, приведших к проблемам. Несмотря на то, что планирование на центральном уровне очень важно, этот процесс также должен проходить децентрализованно, с тем чтобы можно было учесть местные условия, связанные с безопасностью. Таким образом, координационные механизмы необходимо создать на всех уровнях управления. На этой базе следует разработать комплексные планы безопасности, в том числе стратегии смягчения рисков и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации – где необходимо, эта деятельность ведется в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами (особенно с органами, ответственными за проведение выборов). Как и другие заинтересованные стороны избирательного процесса, службы безопасности могут рассмотреть возможность создания и принятия кодекса поведения для своих сотрудников во время выборов.

В определенных обстоятельствах создание совместного координационного центра – особенно в государствах, где существует непростая ситуация с безопасностью, и именно в предвыборный период – может содействовать коммуникации между заинтересованными сторонами и координации мер реагирования. Однако при создании такого механизма необходимо учитывать условия конкретной страны и приемлемость подобной координации с точки зрения общественности.

Пример: создание совместного оперативного центра для дня выборов

Существует пример, когда в одном из государств в условиях напряженной ситуации с безопасностью в преддверии парламентских выборов был создан совместный оперативный центр. В его работе принимали участие представители органа, ответственного за проведение выборов, и соответствующих министерств, а также вооруженных сил и полиции. Центр служил для координации обмена информацией о подготовке к выборам, поступавшей от местных подразделений задействованных институтов, и для мониторинга ситуации с безопасностью по всей стране.

Идея состояла в обеспечении безопасности на выборах при помощи получения своевременной информации о том, где проходят мероприятия в рамках выборов. Власти получали информацию через соответствующие коммуникационные каналы, затем она согласовывалась с остальной информацией, и эта работа способствовала принятию быстрых и скоординированных мер реагирования. Создание такой структуры было широко поддержано заинтересованными сторонами избирательного процесса, поскольку речь шла о создании важного механизма поддержки со стороны различных уполномоченных органов.

Выборы обычно являются самым крупным мероприятием, проводящимся гражданскими властями страны. При разработке планов обеспечения безопасности приветствуются консультации и координация действий этих властей с другими заинтересованными сторонами – кандидатами на выборах, СМИ, субъектами гражданского общества, религиозными и общественными лидерами. Такие партнеры могут поделиться ценной информацией, важной при планировании работы в области безопасности, что в свою очередь может повысить уровень общественного доверия к усилиям правительства, направленным на обеспечение безопасности.

Помимо оперативной деятельности, планирование также должно касаться инициатив по обеспечению прозрачности в работе служб безопасности на всех этапах избирательного процесса и должно быть направлено на создание положительного имиджа в глазах общественности. Соответствующие информационные кампании для общественности, целевая просветительская работа и диалог с заинтересованными сторонами представляют собой эффективные методы формирования доверия в целях уменьшения

обеспокоенности граждан относительно ситуации с безопасностью. Помимо этого, такие меры могут повысить явку на выборах, содействовать эффективному мониторингу работы служб безопасности, а также поддержать веру общества в честность выборов. При том, что планы действий в сфере безопасности должны быть в целом прозрачными, некоторые их аспекты, возможно, не стоит сообщать другим сторонам или делать доступными для общественности, поскольку необходимо сохранить целостность и действенность планируемых мер.

- ➔ Провели ли службы, обеспечивающие общественную безопасность, комплексный анализ рисков и стратегическое планирование при подготовке к выборам? Координировали ли они эту работу?
- ➔ Координировался ли этот анализ и планирование с органами, ответственными за организацию выборов?
- ➔ Охватывало ли планирование деятельности по обеспечению безопасности инициативы по обеспечению прозрачности и формированию общественного доверия?

Оперативная и профессиональная подготовка

Хорошо подготовленные сотрудники служб безопасности могут обеспечить более безопасные и справедливые условия для выборов, а также повысить общественное доверие к избирательному процессу. И наоборот – недостаточно подготовленные сотрудники могут подорвать и саму безопасность, и общее доверие к выборам. Содержание любых обучающих мероприятий должно быть комплексным и освещать актуальные стратегические и оперативные вопросы. Помимо этого, в процессе обучения должен устанавливаться набор стандартов и принципов, касающихся определения порядка действий при обеспечении общественной безопасности; должно быть четко указано, что будет считаться обоснованным уровнем применения силы и какие последствия будут иметь место в случае несоблюдения правил.

Пример: международная поддержка обучения полицейских перед выборами

Через свои офисы на местах ОБСЕ оказывает поддержку обучающим мероприятиям, направленным на информирование полицейских о функциях и обязанностях полиции во время выборов. В одном из государств-участников Европейский союз поддержал ОБСЕ в разработке и проведении учебных курсов для сотрудников полиции в целях развития потенциала сотрудников всех уровней в области обеспечения общественного порядка. Обучения включало такие темы, как оперативное планирование, эффективное командование и контроль; техники ведения переговоров в соответствии с международными стандартами, оценка угроз и рисков, использование информации и разведданных, а также отношения со СМИ. Было подготовлено два пособия по вопросам поведения сотрудников полиции, применения силы и использования техники переговоров при поддержании общественного порядка.

Международная хорошая практика показывает, что обучение может напрямую способствовать развитию практических методов демократической полицейской деятельности. Достижению таких результатов может содействовать включение в учебный курс темы международных стандартов и хорошей практики в обеспечении безопасности, а также соответствующих принципов; темы прав человека; вопросов, связанных с социально незащищенными и маргинализированными группами, а также принципов демократической подотчетности, нейтральности, профессионального и доброжелательного поведения в ходе всех этапов выборов. Темы обучения могут отражать актуальные аспекты избирательного законодательства – например, права и обязанности различных заинтересованных сторон избирательного процесса. Помимо этого, сотрудники правоохранительных органов должны понимать суть всех этапов избирательного цикла и соответствующие аспекты обеспечения безопасности и получать информацию о связанных с выборами нарушениях – как административных, так и уголовных.

- ➔ Прошли ли сотрудники служб, отвечающих за обеспечение общественной безопасности, всестороннее обучение по вопросам, связанным с выборами?
- ➔ Если да, рассматривались ли в учебной программе международные стандарты, вопросы прав человека, примеры хорошей практики и нормы демократической полицейской деятельности, применимые во время выборов?

Регистрация избирателей

Службы, отвечающие за общественную безопасность, могут получить запрос на обеспечение безопасности избирателей, участвующих в процессе регистрации; сотрудников органов, ответственных за организацию выборов, а также соответствующих помещений и материалов. Эта работа должна

создать безопасные условия для регистрации избирателей и реализации всеобщего избирательного права, не допускающие, чтобы угрозы, риски или злоупотребления помешали избирателям зарегистрироваться. В зависимости от конкретных механизмов регистрации перед службами безопасности могут быть поставлены различные задачи. Помимо этого, в ситуации все более частого использования электронных систем регистрации избирателей от служб безопасности может требоваться поддержка целостности этих систем и содержащихся в них данных.

Электронные системы, используемые на выборах

Вопросы, связанные с использованием электронных систем в избирательных процессах, могут касаться регистрации избирателей, голосования, подсчета голосов и окончательного подведения итогов выборов, а также систем управления административными вопросами, включая регистрацию кандидатов и набор персонала. Помимо этого, для публикации различной информации для заинтересованных сторон избирательного процесса часто используются веб-сайты и веб-порталы. Такие системы могут повышать эффективность, прозрачность и инклюзивность избирательного процесса.

При этом все чаще высказывается обеспокоенность в связи с предполагаемыми и реальными угрозами для указанных компонентов избирательного процесса, которые могут поставить под удар честность выборов. Ситуации в прошлом уже продемонстрировали влияние кибератак на системы, используемые в ходе выборов.

Один из основных вопросов, требующих рассмотрения уполномоченными органами – обеспечение защиты электронных систем (аппаратного и программного обеспечения, а также данных) от любых угроз. В некоторых случаях органы, ответственные за организацию выборов, или другие уполномоченные институты могут обратиться за поддержкой к специализированным агентствам по обеспечению безопасности или к частным охранным компаниям для защиты своей инфраструктуры. Возможно использование различных стратегий, включающих оценку рисков, меры по поддержанию безопасности и планы реагирования на чрезвычайные ситуации, в целях сокращения угроз и «слабых мест» системы, зависящих от технического или человеческого фактора. О любой попытке взлома или реальном проникновении в систему следует сообщать в правоохранительные органы.

От служб безопасности также может потребоваться обеспечить право избирателей на свободу передвижения. Это актуально для территорий с внутренней охраной или контрольно-пропускными пунктами или же при необходимости пересечения внешней границы, что может создавать реальные или предполагаемые препятствия, ограничивающие возможность для избирателей зарегистрироваться и проголосовать на выборах. Этот момент особенно важен для обеспечения свободы передвижения и содействия участию в выборах ВПЛ и возвращающихся беженцев в постконфликтных ситуациях, в которых идентификация избирателей может быть проблемой.

Некоторые службы, обеспечивающие общественную безопасность, могут осуществлять контроль за вопросами регистрации избирателей в своих собственных структурах, включая полицию, солдат срочной службы и служащих вооруженных сил¹⁷. Поддерживая процессы регистрации, службы безопасности должны сосредоточиться на содействии регистрации избирателей. От правоохранительных органов может потребоваться предупреждение нарушений (например, многократной регистрации, давления на избирателей или необоснованного удаления лица из избирательного реестра) или реагирование на них.

- ➔ Оказали ли службы безопасности эффективную поддержку процессам регистрации избирателей, обеспечив безопасность избирателей, помещений, должностных лиц и материалов, когда это было необходимо?
- ➔ Содействовали ли службы безопасности эффективному обеспечению свободы передвижения и возможности зарегистрироваться для избирателей?

Регистрация кандидатов

Законодательство обычно требует от потенциальных кандидатов зарегистрироваться для участия в выборах. Также может требоваться, чтобы партия зарегистрировала или предоставила списки членов еще до регистрации конкретных кандидатов. Регистрация кандидатов для участия в выборах может предусматривать выполнение определенных условий, включая предоставление подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, или денежного залога. В некоторых случаях эти процедуры могут быть обременительными для потенциальных кандидатов и могут влиять на возможность их полноценного участия в выборах. Такая ситуация может привести к напряженности и выражению недовольства.

Работа служб безопасности должна быть направлена на обеспечение безопасных условий для процесса регистрации кандидатов и должна способствовать созданию такой обстановки, в которой кандидатам гарантируется справедливое обращение, а сами они имеют возможность общаться со своими сторонниками, проводить партийные съезды и собирать подписи в свою поддержку или готовить регистрационные документы, требуемые в процессе регистрации. Проблемы на этом этапе могут включать возможное злоупотребление властью со стороны сотрудников служб безопасности, проявляющееся в прямых или косвенных притеснениях, запугивании заинтересованных лиц избирательного процесса и возможном задержании или аресте с политическими целями.

17 См.: с. 39-40 в «Руководстве по наблюдению за регистрацией избирателей», БДИПЧ ОБСЕ, 2015.

- ➔ Реагировали ли органы безопасности своевременно, эффективно и беспристрастно на любые возможные угрозы, связанные с регистрацией кандидатов?
- ➔ Были ли случаи, когда потенциальные кандидаты не смогли участвовать в выборах из-за задержания, административных санкций или ареста?

Избирательная кампания

Демократические избирательные процессы должны основываться на равных и справедливых возможностях для всех кандидатов и их сторонников, с тем чтобы избирательная кампания могла проводиться в условиях, свободных от запугивания и препятствий. Граждане должны иметь возможность участвовать (или не участвовать) в мероприятиях кампании на условиях полной свободы, чувствуя себя в безопасности при осуществлении своего права на участие в политической жизни.

Чтобы помочь обеспечить безопасную обстановку, службы безопасности должны поддерживать достаточный уровень общей безопасности во время мероприятий кампании, организованных партиями и кандидатами, а также персональную безопасность тех, кто посещает предвыборные встречи и митинги. Это означает, что, обеспечивая безопасность, необходимо следить и за тем, чтобы присутствие сотрудников служб безопасности не воспринималось как источник чрезмерного контроля или запугивания.

Службы безопасности должны разрешать лицам, участвующим в предвыборной кампании, свободно распространять материалы или общаться с избирателями в общественных местах; свобода слова может быть ограничена только в порядке исключения, когда такое ограничение строго оправданно (например, как мера борьбы с языком ненависти в ходе предвыборной кампании – особенно если были использованы высказывания, подстрекающие к насилию).

Язык ненависти во время предвыборной кампании

Языком ненависти обычно называют такие формы выражения, которые мотивированы враждой по отношению к группе лиц или отдельному лицу из-за его принадлежности к этой группе, и демонстрируют или поощряют такую вражду. В рамках избирательной кампании язык ненависти может возникать в заявлениях или комментариях представителей партий, кандидатов или их сторонников, а также в СМИ в связи с попытками использовать или поощрять страхи и предубеждения среди избирателей.

Государства-участники ОБСЕ признают серьезность проблемы языка ненависти и ту угрозу, которую он представляет с точки зрения безопасности, поскольку это явление может вылиться в масштабные конфликты и насилие¹⁸. Государства по-разному определяют, какие именно формы выражения являются преступлением. Прямые и непосредственные угрозы применения насилия, а также подстрекательство к насилию считаются преступлениями во всех государствах-участниках ОБСЕ. За пределами этого правила не существует единого мнения относительно того, какие еще формы речи, если таковые встречаются, должны считаться уголовным преступлением.

Существует серьезная проблема с выявлением предполагаемого языка ненависти и реагированием на него в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами и обязательствами. Необходимо найти баланс между возможным ограничением свободы выражения мнения для защиты других прав и обеспечением возможности высказывать законные и допустимые мнения и взгляды.

Наложение ограничений на свободу выражения мнения обычно не поощряется в демократическом обществе, и ситуация становится еще более сложной в контексте выборов, когда политическая обстановка напряжена и требуется плюрализм мнений, что может использоваться как возможность для провокационных заявлений. При этом может быть неясно, считать ли эти заявления языком ненависти; тем не менее, подстрекательство к насилию и угрозы применения насилия однозначно рассматриваются как насилие в рамках предвыборной кампании в соответствии с общепринятыми определениями.

Безопасность на демонстрациях и митингах должна обеспечиваться ненавязчиво и сдержанно, и основное внимание должно уделяться безопасности организаторов и участников в целях предотвращения неправомерных ограничений права на мирные собрания¹⁹. Обеспечивая безопасность на предвыборных мероприятиях, службы безопасности должны действовать нейтрально и беспристрастно, а также предотвращать запугивание со стороны других. Их поведение должно внушать уверенность участникам избирательного процесса и поощрять граждан обращаться за защитой и сообщать о неправомерных действиях, поскольку любое реальное или

18 Решение №6 Совета министров ОБСЕ (Порту, 2002 г.).

19 Параграф 155 Пояснительной записки к «Руководящим принципам по свободе мирных собраний», 2-е изд.

кажущееся запугивание может негативно повлиять на уровень доверия к избирательному процессу.

Правила организации мероприятий во время избирательной кампании должны быть разрешительными, а не ограничивающими. Они должны применяться одинаково ко всем и предусматривать уведомление о мероприятии, а не получение предварительного разрешения²⁰. Если же законодательство требует получения разрешения от уполномоченных органов на проведение предвыборных мероприятий, такое разрешение должно выдаваться своевременно, на равных для всех условиях, и не должно препятствовать проведению программ и мероприятий в рамках избирательной кампании.

Пример: координация действий во время предвыборной кампании

В одном из государств-участников ОБСЕ перед парламентскими выборами сотрудники служб безопасности проводили регулярные встречи в течение всей предвыборной кампании, на которые приглашались представители политических партий, участвующих в выборах. Должностные лица служб безопасности сообщали им актуальную информацию о подготовке к обеспечению безопасности в предвыборный период и в день выборов.

Помимо этого, политические партии сообщали информацию о дате, времени и месте планируемых мероприятий в рамках избирательной кампании (в случае, если число вариантов места и времени их проведения было ограничено). Службы безопасности не навязывали никаких расписаний или ограничений, а просто координировали свою работу с партиями, с тем чтобы обеспечить справедливое использование общественных мест на равных для всех условиях.

Службы безопасности должны реагировать на любые призывы к насильственным действиям или вспышки насилия, которые могут намеренно провоцироваться в целях дестабилизации ситуации или срыва конкретных мероприятий кампании. Если необходимо применение силы, оно должно быть обоснованным, пропорциональным и адресным, как того требует закон.

Во время кампании может возникнуть напряженная обстановка в связи с реальными или предполагаемыми злоупотреблениями государственными ресурсами, несправедливым распределением или неравным доступом к общественным ресурсам, предназначенным для использования во время выборов. Такие ресурсы могут включать общественные места для мероприятий кампании, механизмы распространения предвыборных материалов, средства коммуникации или транспорт. Службы безопасности должны помнить об этих аспектах конкретных выборов и возможных источниках напряженности.

²⁰ См.: пп. 2.1-2.4 **Руководящих принципов по свободе мирных собраний**, 2-е изд. Также см.: **Руководство по мониторингу свободы мирных собраний**, БДИПЧ ОБСЕ, 2011.

- ➔ Обеспечили ли службы безопасности достаточную безопасность во время избирательной кампании?
- ➔ Осуществляли ли службы безопасности эффективную и действенную координацию своей работы с органами, ответственными за организацию выборов?
- ➔ Выполняли ли службы безопасности свою работу нейтральным и свободным от предвзятости образом?
- ➔ Вмешивались ли каким-либо образом службы, обеспечивающие общественную безопасность, в организацию или проведение каких-либо мероприятий избирательной кампании? Если да, были ли такие действия оправданы?
- ➔ Обеспечивалась ли безопасность во время демонстраций и других мероприятий кампании в мирной и сдержанной манере, без неправомерных ограничений свободы собраний и свободы выражения мнения?
- ➔ Были ли случаи, когда власти или службы безопасности запретили или помешали проведению каких-либо мероприятий кампании, демонстраций или других акций?
- ➔ Подвергались ли какие-либо лица или группы лиц угрозам или запугиванию со стороны государственных властей или служб безопасности (включая произвольные расследования, задержания или аресты)?
- ➔ Осуществляли ли службы безопасности свою деятельность, не прибегая к запугиванию? Принимали ли они необходимые меры для предотвращения или пресечения запугивания, принуждения или давления на избирателей?
- ➔ Были ли меры и сила, использованные в ответ на нарушения, обоснованными и пропорциональными рискам и угрозам?
- ➔ Были ли приняты соответствующие меры и дальнейшие шаги в связи со случаями напряженности вследствие неравного или несправедливого доступа к общественным ресурсам?
- ➔ Исполняли ли службы безопасности закон и осуществляли ли они правоприменение на равных основаниях и без дискриминации по отношению к участникам избирательного процесса?

Средства массовой информации

СМИ играют исключительно важную роль во время избирательной кампании, поскольку служат основной площадкой для кандидатов, которым необходимо передающих свои сообщения электорату, и для общественности, которой необходимо освещение событий и информация о предвыборной кампании и об избирательном процессе в целом. Во время кампании СМИ могут подвергаться возрастающему давлению в связи с необходимостью выполнять требования в отношении доступа к информации о кандидатах и освещения действий кандидатов и одновременно соблюдать коммерческую

и издательскую политику, а также правовые требования регулирующих органов.

Средства массовой информации и журналисты могут стать мишенью для угроз, насилия, судебного преследования или гражданских исков в связи с их освещением различных аспектов выборов, и поэтому им требуется повышенная защита. Необходимо защищать свободу выражения мнения и не допускать наложения необоснованных ограничений на права кандидатов или других участников выборов, с тем чтобы они могли свободно выражать свои взгляды и мнения в СМИ²¹.

➔ Могли ли СМИ во время выборов работать свободно, без цензуры, препятствий или вмешательства? Была ли им обеспечена эффективная и равная защита?

5.3 Период выборов

Считается, что период выборов включает в себя мероприятия, происходящие в день выборов, в том числе голосование, подсчет голосов и окончательное сведение результатов. Некоторые компоненты предвыборного периода – такие, как предвыборная кампания – могут совпадать с периодом выборов (например, в случае досрочного голосования).

Обеспечение безопасности в день выборов

Работа служб, обеспечивающих общественную безопасность, в день выборов включает меры безопасности на избирательных участках и территории вокруг них, а также в других местах и на других мероприятиях, с участием целого ряда заинтересованных сторон. Роль служб безопасности на этом этапе состоит в обеспечении безопасности избирателей и сотрудников органов, ответственных за организацию голосования и подсчета голосов, а также в охране помещений для проведения выборов и соответствующих материалов.

Хранение на избирательных участках материалов, необходимых для проведения выборов, можно считать одним из самых важных вопросов организации работы в день выборов. В некоторых случаях может потребоваться помощь в обеспечении безопасности во время доставки и хранения бюллетеней и других конфиденциальных материалов для проведения выборов.

21 См., кроме прочего: ст. 19 ВДПЧ; ст. 19 МПГПП; ст. 10 ЕКПЧ; п. 9.1. Копенгагенского документа ОБСЕ; п. 26.1 Московского документа ОБСЕ (1991); п. 26 Декларации Стамбульского саммита ОБСЕ (1999); paragraph 1.2 of the Council of Europe's Committee of Ministers Recommendation Rec(2007)15.

Эти материалы в зависимости от их вида и контекста можно разделить на две категории: конфиденциальные (бюллетени, бланки результатов голосования, списки избирателей, печати для бюллетеней, несмываемые чернила и оборудование для голосования) и обычные (пустые урны для голосования, ширмы, канцтовары и мебель).

Законодательство часто в прямой форме предусматривает присутствие сотрудников служб безопасности возле избирательных участков и административных зданий в течение всего дня выборов; в положениях закона часто перечисляются соответствующие обязанности. В большинстве случаев присутствие сотрудников служб безопасности ограничивается территорией возле избирательного участка и небольшим периметром вокруг для обеспечения безопасной среды. Вне зависимости от того, является ли присутствие полиции при голосовании или подсчете голосов требованием закона в одних случаях или запрещенным действием – в других, ситуация должна быть полностью понятна для всех заинтересованных сторон.

Примеры хорошей практики показывают, что присутствие полиции внутри избирательных участков обычно запрещено и предусматривается только по запросу соответствующего представителя органа, ответственного за организацию выборов, в целях восстановления порядка или реагирования на конкретные инциденты. Речь может идти о срыве или нарушении процесса голосования со стороны избирателей, сотрудников избирательных комиссий, наблюдателей, кандидатов, представителей партий или посторонних лиц. При этом законодательство может предусматривать определенные функции сотрудников служб безопасности в связи с самим процессом голосования – например, помощь в управлении очередью избирателей, пришедших голосовать. В некоторых случаях от полиции требуется помощь, когда речь идет о голосовании в особых условиях (в тюрьмах или при голосовании самих сотрудников служб безопасности).

В целом, законы государств-участников ОБСЕ в значительной степени различаются с точки зрения объема, в котором законодательные положения затрагивают связанные с безопасностью функции и обязанности в день выборов. Чаще всего внимание уделяется роли полиции на избирательных участках. Далее приводятся выдержки из положений законодательства различных государств-участников ОБСЕ, касающихся безопасности на избирательных участках и на территории вокруг них.

- Глава участковой избирательной комиссии (УИК) обычно несет ответственность за поддержание общественного спокойствия и порядка в помещении избирательного участка и на территории вокруг него в течение всего дня выборов.

- Глава УИК может обратиться за помощью к полиции в целях обеспечения спокойствия и порядка и беспрепятственного проведения голосования и подсчета голосов.
- После получения запроса полиция должна предпринять соответствующие действия в рамках своих законных полномочий и согласно инструкциям.
- В таких случаях необходимо приостановить процесс голосования, пока полиция присутствует внутри избирательного участка.
- После восстановления порядка полиция должна покинуть избирательный участок, с тем чтобы голосование могло продолжиться.
- Все эти действия должны быть зафиксированы в журнале избирательного участка.
- Места расположения избирательных участков и территория вокруг них патрулируется уполномоченными органами в том объеме, которого требует конкретная ситуация.
- По запросу сотрудников УИК полиция также может вывести любое неполномоченное лицо с избирательного участка и территории вокруг него.
- Полицейских также могут попросить помочь сотрудникам УИК убрать рекламные материалы из помещения избирательного участка или центра голосования.

Аналогичные правила обеспечения безопасности могут действовать и в отношении процесса подсчета голосов, когда необходимо обеспечить безопасность помещения, сотрудников и материалов. Транспортировка и хранение материалов для выборов в помещении избирательного органа или центра подсчета голосов (регионального или национального) также обычно требует присутствия сотрудников служб безопасности и охраны с их стороны. Безопасность должностных лиц, ответственных за организацию выборов, и помещений, в которых они работают, должна рассматриваться как приоритет, особенно в течение всего дня выборов и во время сведения результатов голосования.

Кроме возможной охраны сотрудников органов, ответственных за проведение выборов, необходимо также учитывать обеспечение безопасности кандидатов и избирателей. Должны быть предусмотрены соответствующие меры безопасности для штабов партий и для предвыборных штабов; такие же меры могут быть необходимы для других учреждений, а также мест проведения массовых собраний. Усилия по обеспечению безопасности избирателей должны включать меры, направленные на обеспечение свободы передвижения, с тем чтобы избиратели могли безопасно добираться до

избирательных участков и покидать их, особенно в постконфликтных ситуациях, а также чтобы не допустить давления на избирателей и их запугивания.

- ➔ Требовалась ли от сотрудников служб безопасности доставка или охрана конфиденциальных избирательных материалов и оборудования?
- ➔ Если да, обеспечивалась ли им достаточная охрана во время голосования, подсчета голосов и сведения результатов выборов?
- ➔ Предусмотрено ли законом присутствие сотрудников служб безопасности и их функции в день выборов?
- ➔ Присутствовали ли сотрудники служб безопасности на избирательных участках и на территории вокруг них в день выборов? Если да, были ли их действия свободными от использования запугивания, санкционированными и обоснованными?
- ➔ Обеспечили ли службы, отвечающие за общественную безопасность, эффективную охрану избирательных органов, дав им возможность работать в безопасных условиях?
- ➔ Присутствовали ли службы безопасности во время подсчета голосов? Было ли их присутствие необходимым и обоснованным, а поведение – уместным?
- ➔ Соблюдали ли службы безопасности в достаточном объеме положения, касающиеся особых условий голосования (например, голосования в тюрьмах и голосования самих сотрудников служб безопасности)?
- ➔ Использовались ли соответствующие меры для обеспечения безопасности и прав и свобод кандидатов, их сторонников и избирателей в течение всего дня выборов?

Противоправные действия и нарушения на выборах

Для выявления противоправных действий и нарушений, связанных с выборами, и последующих шагов в отношении таких случаев могут быть созданы различные механизмы. Это могут быть каналы для сообщения информации органами, ответственными за организацию выборов, государственными институтами, СМИ и организациями гражданского общества. У служб безопасности часто существуют собственные механизмы, с помощью которых общественность может подавать жалобы, касающиеся вопросов обеспечения безопасности. Хорошей практикой в таких случаях является использование онлайн-механизмов передачи и визуализации информации, позволяющее упростить выявление, анализ и профилирование инцидентов и нарушений. Эта работа может помочь правоохранительным и другим уполномоченным органам в любых возможных расследованиях, а также в преследовании виновных. Помимо этого, данный подход может повысить прозрачность обеспечения безопасности в рамках избирательного процесса и прозрачность работы правоохранительных органов.

Пример: координация в рамках подготовки к выборам и борьбы с фальсификациями на выборах

В одном из государств-участников ОБСЕ орган, ответственный за организацию выборов, использовал проактивный подход к работе с правоохранителями по вопросам, связанным с выборами. Инициатива включала разработку профессиональной практики охраны правопорядка полицией во время выборов и подготовку соответствующего руководства, составленного совместно с задействованными полицейскими силами. В дополнение к этому были опубликованы карманные пособия для полицейских, работающих во время выборов, с тем чтобы помочь им понять законодательство о выборах и обеспечить его соблюдение. Орган, ответственный за организацию выборов, также работал с полицией в целях проведения ежегодных учебных семинаров для сотрудников, занимающихся случаями фальсификаций на выборах. На этих семинарах также присутствовали сотрудники избирательных комиссий и представители политических партий.

Помимо этого, орган, ответственный за проведение выборов, оказал помощь правоохранительным органам в их усилиях по выявлению и расследованию случаев фальсификаций на выборах и судебному преследованию виновных в таких нарушениях. Эта инициатива включала в себя сбор и публикацию данных и аналитики, касающихся случаев предполагаемых фальсификаций на выборах, сообщения о которых поступили в правоохранительные органы. Данные были комплексными, доступными общественности и сгруппированными по видам нарушений (предвыборная кампания, выдвижение кандидатов, регистрация, голосование и организация выборов) и результатам рассмотрения дел.

Необходимо различать вопросы, связанные только с безопасностью (например, насилие по отношению к кандидатам), и жалобы на фальсификации или злоупотребления, которые могут привести к опасным ситуациям или насилию, но не находятся в сфере компетенции органов, ответственных за организацию выборов. В большинстве стран фальсификации на выборах являются уголовным правонарушением и находятся в ведении правоохранительных органов и системы уголовного правосудия. Правоохранительные органы должны быть готовы действовать незамедлительно в ответ на сообщения о фальсификациях на выборах и после получения обращений от органов, отвечающих за рассмотрение жалоб, связанных с выборами (избирательных комиссий, судов по соответствующим делам; специальных трибуналов и судебной системы в целом).

Помимо этого, физическое насилие и угрозы, вмешательство в предвыборную кампанию, уничтожение материалов, необходимых для проведения выборов; злоупотребление государственными ресурсами, запугивание и притеснения в отношении субъектов избирательного процесса, а также покупка голосов относятся к возможным нарушениям, которые требуют участия и реагирования со стороны служб обеспечения безопасности в целях

предупреждения или пресечения нарушений, а также привлечения виновных лиц к ответственности. В некоторых случаях использование полных нетерпимости высказываний, переходящих в язык ненависти (в том числе в Интернете и с использованием социальных сетей), также может требовать расследования и дальнейших действий.

Правоохранительные органы должны обеспечить проведение полного и всестороннего расследования всех инцидентов и нарушений на выборах, связанных с безопасностью. Они также должны использовать свои полномочия для ареста и задержания правонарушителей в установленном порядке и направить соответствующие дела в прокуратуру или для возбуждения дела об административном правонарушении. В качестве меры повышения прозрачности и доверия со стороны общества службы, обеспечивающие безопасность, должны своевременно и на постоянной основе собирать и публиковать информацию о случаях насилия и нарушений на выборах. Принцип прозрачности также распространяется на рассмотрение избирательными и судебными органами дел, связанных с выборами. Эти органы обязаны предоставлять свободный доступ к информации о рассмотрении жалоб и судопроизводстве по делам об инцидентах, связанных с нарушением безопасности на выборах.

- ➔ Действовали ли службы обеспечения безопасности своевременным и эффективным образом, реагируя на выявленные фальсификации на выборах или полученную информацию о фальсификациях? Провели ли они необходимое расследование и аресты?

Доступ для наблюдателей

Наблюдатели за выборами – как национальные, так и международные – должны иметь возможность осуществлять свою деятельность без неправомерных ограничений и вмешательства, свободно перемещаться по стране и иметь беспрепятственный доступ к учреждениям и заинтересованным сторонам для выполнения своих задач в контексте выборов. Усилия служб безопасности по обеспечению и поддержанию безопасных условий во время выборов должны распространяться и на наблюдателей и их работу.

- ➔ Могли ли наблюдатели за выборами безопасно осуществлять свою деятельность?
- ➔ Препятствовали ли каким-либо образом сотрудники служб безопасности работе наблюдателей за выборами?

5.4 Послевыборный период

В послевыборный период подводятся и объявляются предварительные и окончательные итоги выборов; могут подаваться и рассматриваться жалобы и апелляции, а новоизбранные должностные лица официально вступают в должность. Этот период может требовать особого внимания, поскольку результаты выборов уже известны, но не все могут оказаться довольны избирательным процессом или его результатами.

События после дня выборов

Хотя законодательство обычно устанавливает сроки окончательного утверждения итогов выборов и урегулирования споров, события, связанные с избирательным процессом, могут происходить еще в течение определенного времени – особенно если учесть возможные протесты по поводу результатов выборов, а также рассмотрение поданных жалоб и апелляций. Этот период может быть очень важен в тех случаях, когда официальные сроки окончательного рассмотрения споров и объявления результатов не установлены законом или не соблюдаются; орган, ответственный за проведение выборов, или суды не являются независимыми и беспристрастными (или не воспринимаются как таковые), а результаты выборов не подлежат пересмотру в судебном порядке.

События в послевыборный период требуют постоянного внимания и участия соответствующих органов, включая службы обеспечения безопасности, с тем чтобы гарантировать целостность процесса. Одним из приоритетов должно быть обеспечение физической безопасности органов по проведению выборов, зданиям и территории соответствующих судов и их должностным лицам, с тем чтобы сведение и объявление результатов могло быть завершено в сроки, установленные законом. Аналогичным образом, безопасность во время рассмотрения возможных жалоб и апелляций необходимо обеспечивать путем реализации мер как для защиты прав кандидатов и избирателей на эффективную и своевременную правовую защиту, так и для обеспечения избирательным комиссиям и судам возможности выполнять свои обязанности без препятствий, давления или вмешательства. Речь также может идти об охране конфиденциальных материалов, касающихся выборов. Неспособность обеспечить такую защиту может поставить под удар возможности сторон, участвующих в споре, добиваться эффективной правовой защиты. С учетом действующих в некоторых государствах требований относительно подтверждения окончательных результатов выборов в суде или парламенте меры безопасности может быть необходимым распространить и на эти институты.

На выборах, характеризующихся низким уровнем общественного доверия, в послевыборный период возможны протесты и демонстрации. Как и во время предвыборной кампании, необходимо обеспечивать безопасность массовых собраний без ненужных ограничений свободы собраний и свободы выражения мнения, в то же время поддерживая общественный порядок и предупреждая притеснения, запугивание и нападения. В соответствии с признанными принципами полицейской деятельности, соображения безопасности не следует неправомерно использовать в качестве повода для ограничения основных прав и злоупотребления властью. Во всех случаях любое применение силы должно быть строго необходимым и пропорциональным.

Завершающий этап послевыборного периода может состоять в распределении мандатов и вступлении в должность избранных кандидатов. Хотя во многих случаях эти процедуры носят технический характер и не являются основанием для споров, в некоторых избирательных процессах их выполнению могут помешать устойчивое недоверие со стороны общества, отказ принимать результаты выборов или акции сопротивления.

Службам, отвечающим за общественную безопасность, необходимо следить за таким развитием ситуации. В сотрудничестве с другими уполномоченными органами они должны стремиться обеспечить, чтобы выражения недоверия и недовольства сохраняли мирный характер и чтобы жалобы могли спокойно рассматриваться через официальные правовые каналы или инклюзивные консультативные механизмы, а не через противостояние и сопротивление.

- ➔ Была ли создана безопасная среда для органов, ответственных за проведение выборов, которая позволила им провести окончательный подсчет голосов и объявить результаты в установленные законом сроки и без вмешательства, давления или запугивания?
- ➔ Были ли предприняты меры для обеспечения права кандидатов и избирателей обращаться за эффективной и своевременной правовой защитой и получать удовлетворение по суду?
- ➔ Расследовали ли правоохранные органы надлежащим образом обвинения в злоупотреблениях на выборах (в том числе, в фальсификациях), делая это эффективно и беспристрастно?
- ➔ Могли ли избирательные комиссии и суды рассмотреть все жалобы и апелляции без препятствий, давления или вмешательства?
- ➔ Обеспечивалась ли безопасность во время массовых собраний и демонстраций в период после выборов без неоправданных ограничений свободы собраний?
- ➔ Использовали ли службы, обеспечивающие общественную безопасность, необходимые меры в связи с выражениями недовольства или неприятием результатов выборов?

Анализ и реформы в послевыборный период

Послевыборный анализ и изучение уроков прошедших выборов могут стать возможностью использовать опыт, полученный во время завершившегося избирательного процесса, для выявления хорошей практики, которую следует использовать на последующих выборах, и определения недостатков, которые необходимо устранить. Комплексный анализ проделанной работы представляет собой пример хорошей практики и может быть официально проведен органами, участвующими в организации и поддержке выборов.

Службы, обеспечивающие общественную безопасность, могут получить пользу от участия в межведомственном анализе, в том числе работая с органами, ответственными за организацию выборов. Помимо этого, они могут внести вклад в осуществление дальнейших шагов по итогам выборов и выполнение рекомендаций, предложенных различными заинтересованными сторонами и организациями, занимающимися наблюдением за выборами. Государства также признают ценность и важность совместных усилий, в том числе обмена информацией и опытом в области избирательного законодательства, организации выборов и наблюдения за выборами в целях содействия дальнейшему развитию демократических институтов.

Послевыборный анализ вопросов, связанных с безопасностью, наиболее эффективен, если действия, предпринимаемые по его результатам, способствуют реформированию и улучшению правовых норм и соответствующей практики. Речь может идти об изменениях в правовой базе или нормативных документах, а также об использовании полученного опыта при планировании действий по обеспечению безопасности на будущих выборах, при проведении обучения и укреплении учебно-методической базы, а также дальнейшем развитии потенциала служб, обеспечивающих общественную безопасность. Любые реформы должны служить совершенствованию безопасности на будущих выборах и создавать условия, в которых заинтересованные стороны избирательного процесса могут полностью реализовать свои избирательные права и свободы, а также обеспечить привлечение к ответственности тех лиц, которые подрывают избирательный процесс.

- ➔ Провели ли службы безопасности комплексный послевыборный анализ и оценку эффективности своей работы в целях осуществления улучшений в обеспечении безопасности на будущих выборах?
- ➔ Способствовали ли послевыборный анализ реформированию каких-либо нормативно-правовых актов или практики?



OSCE/MURAT GUNGOR

6.

БДИПЧ И БЕЗОПАСНОСТЬ МИССИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

6.1 Принципы безопасности для наблюдателей за выборами

Наблюдение за выборами – это вид гражданской деятельности. При этом наблюдатели могут работать и в постконфликтной обстановке, если имеются минимальные условия для эффективного наблюдения. Под этими условиями подразумевается существование достаточно безопасной среды, позволяющей проводить избирательный процесс, а также поддерживающей свободное и беспрепятственное передвижение наблюдателей за выборами. Если таких условий нет и они не могут быть гарантированы, то и честность выборов, и достоверность их оценки могут оказаться под вопросом.

Деятельность БДИПЧ по наблюдению имеет своей целью комплексную оценку избирательной среды в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами, важным компонентом которых является безопасность выборов. Для обеспечения достоверного и эффективного наблюдения необходимо наличие ряда базовых условий, лежащих в основе методики БДИПЧ по наблюдению за выборами; эти условия должны присутствовать, в том числе, в политически нестабильных и постконфликтных ситуациях. Среди них можно указать следующие:

- получение официального приглашения наблюдать за выборами от уполномоченных органов, дающее БДИПЧ достаточно времени для подготовки и развертывания деятельности по наблюдению;
- безопасная среда, в которой наблюдение может осуществляться беспрепятственно – безопасность наблюдателей во время работы миссии является важнейшим условием;
- возможность организовать миссию по наблюдению в сроки, позволяющие долгосрочное наблюдение за всеми этапами избирательного процесса;
- возможность встречаться с уполномоченными органами, кандидатами, представителями политических партий, гражданского общества и СМИ, а также с другими заинтересованными сторонами без ограничений, если это требуется;
- свобода передвижения по всей территории, где проходят выборы, до, во время и после дня выборов без предварительного уведомления, ограничений или сопровождения;
- беспрепятственный доступ ко всем избирательным участкам, избирательным комиссиям и центрам обработки результатов голосования.

Соответствующим органам необходимо в первую очередь обеспечить эти минимальные условия, с тем чтобы дать возможность провести полноценное наблюдение за выборами; при этом применимость данных условий не ограничивается деятельностью БДИПЧ по наблюдению. Профессиональные стандарты международного наблюдения за выборами изложены в Декларации принципов международного наблюдения за выборами, провозглашенной в ООН в 2005 г. и взятой за основу более чем 50 организациями по всему миру, проводящими наблюдение за выборами. При отсутствии указанных минимальных условий подрывается возможность проведения достоверного, эффективного и профессионального наблюдения за выборами.

Помимо этого, в пределах конкретной страны могут существовать различные ситуации с безопасностью, отражающие отдельные случаи проблем с безопасностью или небезопасную обстановку в конкретных районах. Такие

случаи требуют анализа со стороны миссии по наблюдению за выборами, с тем чтобы определить их влияние на общую деятельность миссии и ее оценки. В более широком контексте отсутствие безопасной среды для проведения выборов может означать, что условия для проведения полноценного наблюдения тоже могут быть недостаточными.

6.2 Решение вопросов безопасности во время работы миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами

Эффективные меры по обеспечению безопасности являются важным предварительным условием для любой деятельности БДИПЧ в области выборов. Несмотря на то, что основным гарантом безопасности является принимающая страна, БДИПЧ обеспечивает защиту своих сотрудников, разрабатывая и выполняя комплексный план решения вопросов в области безопасности совместно со структурами принимающего государства, отвечающими за общественную безопасность.

Как уже отмечалось, до направления миссии по наблюдению БДИПЧ проводит предварительный анализ общей ситуации с безопасностью в рамках деятельности своей миссии по оценке потребностей (МОП). Такая миссия анализирует предвыборную обстановку, включая вопросы безопасности, и определяет наличие минимальных условий для эффективного наблюдения за выборами. В ситуациях, определяемых конфликтом или другими проблемами в области безопасности, МОП может иметь в своем составе специального эксперта по вопросам безопасности или же БДИПЧ может провести отдельную оценку ситуации с безопасностью, с тем чтобы проанализировать различные аспекты безопасности возможной миссии по наблюдению.

Любой деятельности по наблюдению предшествует комплексную оценку рисков безопасности. Рассматриваются существующие «слабые места» и угрозы безопасности, а также определяются меры по управлению риском, которые будут приниматься во время планируемой деятельности по наблюдению. Оценка рисков безопасности является основой рекомендаций для миссии, касающихся вопросов безопасности, – в том числе рекомендации относительно возможного включения в состав миссии эксперта по безопасности, который будет отвечать за следующие вопросы:

- ежедневный мониторинг ситуации с безопасностью на территории, на которой проводится наблюдение, и внесение изменений в оценку рисков безопасности и правила безопасности по мере необходимости;
- обеспечение безопасности наблюдателей при помощи разработки и выполнения плана по обеспечению безопасности и плана эвакуации;

- поддержание контакта с соответствующими органами принимающей страны, в основном правоохрательными;
- подготовка инструкций по вопросам безопасности и проведение инструктажа по безопасности для всех наблюдателей.

В рамках работы миссии по наблюдению эксперт по вопросам безопасности может предпринимать визиты на места, с тем чтобы определить потенциально опасные зоны и зоны с особым режимом безопасности, в которых применимы конкретные положения об обеспечении безопасности. Помимо этого, собирается информация об условиях прохода внутренних контрольно-пропускных пунктов и пересечения территорий, недоступных для наблюдателей по причинам, связанным с безопасностью (географические особенности, инфраструктура или погодные условия).

Также предпринимаются усилия для предоставления ДН и КН необходимой информации о безопасности и для организации всеобъемлющих мер по обеспечению безопасности наблюдателей безопасности. Прежде чем они будут отправлены на места, ДН и КН получают инструкции относительно ситуации с безопасностью в тех районах, где они будут проводить наблюдение. В течение всей работы миссии по наблюдению за выборами эксперт по вопросам безопасности поддерживает готовность команды по обеспечению безопасности отреагировать на любую возможную чрезвычайную ситуацию. В некоторых случаях также могут создаваться более широкие механизмы координации внутри миссии, включающие руководство миссии. В ситуациях, представляющих риск для наблюдателей, могут быть начаты процедуры эвакуации.

Ситуация с безопасностью в стране может ухудшиться в течение периода наблюдения. В таких случаях с помощью процедуры совместного принятия решений руководством миссии и БДИПЧ деятельность миссии может быть скорректирована (например, ее работа может быть приостановлена, перенесена в другое место или прекращена). Такие действия могут напрямую повлиять на усилия по наблюдению за выборами и способность миссии провести оценку избирательного процесса.

Пример: корректировка деятельности миссии БДИПЧ из-за проблем с безопасностью

Перед референдумом в одном из государств-участников ОБСЕ Бюро направило туда миссию по наблюдению. На основе рекомендаций МОП относительно формата миссии в ее состав должны были входить ДН и КН. Однако из-за ухудшения ситуации с безопасностью в данной стране после начала работы миссии по наблюдению БДИПЧ решило не направлять туда КН, как было рекомендовано изначально. Кроме того, нескольких ДН перенаправили в другие районы, считавшиеся более безопасными. Миссия продолжила наблюдение за референдумом в формате ограниченной миссии по наблюдению.

Все наблюдатели БДИПЧ обязаны соблюдать кодекс поведения, действующий во время работы миссии по наблюдению за выборами. Некоторые положения Кодекса поведения наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ касаются безопасности, и один из основных принципов заключается в том, что наблюдатели не должны подвергать себя никаким необоснованным или чрезмерным рискам, а личная безопасность важнее всех остальных соображений.

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ БДИПЧ ОБСЕ

- ➔ Наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость при выполнении своих обязанностей и ни в коем случае не должны выражать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам или по отношению к каким-либо спорным вопросам, возникающим в процессе выборов.
- ➔ Наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в избирательный процесс. Наблюдатели могут задавать вопросы представителям избирательных властей и могут привлекать их внимание к несоблюдению правил, но они не должны давать никаких указаний или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных властей.
- ➔ Наблюдатели должны исполнять свои обязанности в течение всего дня голосования, включая наблюдение за процессом подсчета голосов и, если они получили соответствующие инструкции, должны наблюдать за следующей стадией сведения результатов.
- ➔ Заключение наблюдателей должны быть основаны на их личных наблюдениях или на ясных и убедительных фактах и доказательствах.
- ➔ Наблюдатели не должны давать никаких комментариев представителям средств массовой информации об избирательном процессе или о сути своих наблюдений. Любые комментарии представителям СМИ должны ограничиваться общей информацией о работе миссии и о роли наблюдателей.
- ➔ Наблюдатели не должны подвергать себя никаким необоснованным или чрезмерным рискам. Личная безопасность каждого наблюдателя является приоритетом над любыми другими соображениями.
- ➔ Наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и должны предъявлять его по просьбе любых представителей властей.
- ➔ Наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила.
- ➔ Наблюдатели всегда должны демонстрировать высочайший уровень личного благоразумия и профессиональных качеств.
- ➔ Наблюдатели должны участвовать во всех брифингах и дебрифингах, соблюдать план размещения и следовать всем остальным инструкциям, которые им дает миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами.