



**Бюро по демократическим институтам и правам человека**

**РЕКОМЕНДАЦИИ,  
СПОСОБСТВУЮЩИЕ УЧАСТИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ  
МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ  
ПРОЦЕССЕ**

**Варшава  
Январь 2001**

## СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ .....	1
II.	ПРЕДЫСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЛУНДСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ .....	2
III.	ВАЖНОСТЬ САМОГО ПРОЦЕССА.....	3
IV.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА.....	4
V.	ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 7 .....	7
A.	Пояснения к содержанию .....	7
1.	Индивидуальные права на участие в выборах .....	8
2.	Запрет дискриминации .....	12
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И ЕЕ ВАРИАНТЫ .....	14
VI.	ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ О ВЫБОРАХ: № 8.....	16
A.	Пояснения к содержанию .....	16
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА.....	18
VII.	ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 9 .....	18
A.	ПОЯСНЕНИЯ К СОДЕРЖАНИЮ .....	19
B.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И ВАРИАНТЫ.....	21
C.	ДРУГИЕ МЕХАНИЗМЫ .....	28
VIII.	ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 10 .....	29
A.	Пояснения к содержанию .....	30
1.	Размер избирательного округа.....	30
2.	Территориальное разграничение.....	31
IX.	ОБЕСПЕЧЕНИЕ СПРАВЕДЛИВОГО ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ: ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ .....	33
A.	ВАРИАНТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	34
1.	Правительственный подход.....	34
2.	Контролирующий или судебный подход.....	35
3.	Независимый подход.....	35
4.	Партийный подход.....	35
B.	СОСТАВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ИЛИ ОРГАНА.....	36
1.	Прозрачность.....	36
2.	Беспристрастность .....	36
C.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПОСТОЯННЫЕ ИЛИ СОЗДАВАЕМЫЕ ВНОВЬ ДЛЯ КАЖДЫХ ВЫБОРОВ (AD HOC).....	37
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - ОПРОСНЫЙ ЛИСТ .....	38
	ПРИЛОЖЕНИЕ II – СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ .....	41
	ПРИЛОЖЕНИЕ III – ИНТЕГРИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ БДИПЧ .....	44

# РЕКОМЕНДАЦИИ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ УЧАСТИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ Январь 2001

## I. ВВЕДЕНИЕ

Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) поручил группе экспертов, пользующихся мировой известностью, разработать рекомендаций по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни (известные как «Лундские рекомендации»)<sup>1</sup>. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) рассматривает Лундские рекомендации как ценный источник.<sup>2</sup> Эти рекомендации были также особо одобрены Верховным Комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ). В целях их максимально широкого применения на практике, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) предложило на основе четырех Лундских рекомендаций, относящихся к выборам, разработать собственные практические рекомендации.<sup>3</sup>

Целями этих рекомендаций является:

- Обеспечить эффективное участие национальных меньшинств в органах государственного управления путем увеличения их представительства в этих органах.
- Предоставить всем участникам информацию:
  - о возможных вариантах, имеющихся в распоряжении каждого государства при использовании Лундских рекомендаций;
  - о преимуществах и недостатках различных вариантов;
  - о способах использования конституционных, законодательных и институциональных возможностей, рекомендуемых для реализации выбранных вариантов.
- Оказать содействие государствам-участникам ОБСЕ и БДИПЧ в обеспечении одинакового применения в практической жизни каждой страны тех стандартов, на базе которых были разработаны Лундские рекомендации.

Данные рекомендации были разработаны в сотрудничестве с Международным институтом демократии и содействия выборам IDEA и Бюро ВКНМ. В рекомендациях учтены результаты многочисленных обсуждений,<sup>4</sup> а также точки зрения экспертов в этой области.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Эти рекомендации базируются на Лундских рекомендациях принятых в июне 1999 года. Для выяснения причины и процесса их разработки смотрите статью Джона Пакера (John Packer) «История появления и сущность Лундских рекомендаций по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни», *Helsinki Monitor*, том 11, № 4, 2000, стр. 29-45; полный текст Лундских рекомендаций находится в приложении к указанной статье на стр. 46-61.

<sup>2</sup> Там же, стр. 64-67.

<sup>3</sup> Этот проект стал возможным благодаря щедрому вкладу со стороны Канадского Агентства международного развития (CIDA).

<sup>4</sup> Документ для обсуждения в виде проекта рекомендаций был составлен Петером Харрисом и Хальтоном Чидлом (Peter Harris and Halton Cheadle), представляющими Международный институт IDEA. Этот документ был детально обсужден на семинаре с участием экспертов в Варшаве 3-4 июля 2000 года организованном БДИПЧ. Был подготовлен второй

Необходимо подчеркнуть, что настоящие рекомендации не охватывают всех вопросов, освещенных в Лундских рекомендациях, а касаются только тех из них, которые относятся к деятельности БДИПЧ в области проведения выборов.

## II. ПРЕДЫСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ЛУНДСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ВКНМ является главным механизмом ОБСЕ по предотвращению конфликтов, связанных с национальными меньшинствами. Как инструмент предотвращения конфликтов, призванный действовать на возможно более ранней их стадии, ВКНМ работает в тесном сотрудничестве с правительствами и группами меньшинств для того, чтобы обеспечить проведение правительствами такой политики, которая соответствовала бы международным стандартам в этой области и была эффективной на практике.

ВКНМ выделил некоторые повторяющиеся моменты, которые привлекли его внимание своим потенциалом для развития возможных конфликтов в государствах-участниках. В частности, такими потенциальными источниками конфликтов в государствах-участниках считаются образование и язык общения. Для содействия проведению соответствующей государственной политики в отношении этих двух проблем ВКНМ разработал два следующих пакета рекомендаций, которые предназначены для использования политиками и законодателями этих государств:

- Рекомендации по правам национальных меньшинств в области образования (1996), Гаага;<sup>6</sup>
- Рекомендации по правам национальных меньшинств в области языка (1998), Осло.<sup>7</sup>

В 1998 году ВКНМ выделил третий источник потенциальных конфликтов – участие национальных меньшинств в управлении государством. Для того, чтобы изложить взгляды и опыт государств-членов ОБСЕ в этой области, ВКНМ и БДИПЧ организовали конференцию под названием «Участие в государственном управлении: интеграция многообразия» с участием всех государств-членов ОБСЕ, а также некоторых международных организаций.<sup>8</sup> В Заявлении Председателя этой конференции отмечалась:

«желательность ‘конкретных последующих действий’, включая дальнейшую разработку различных концепций и механизмов справедливого правления при эффективном участии меньшинств, с целью интеграции многообразия в государстве»

---

проект документа, который до его утверждения был вновь подвергнут тщательной проработке БДИПЧ, Бюро Верховного Комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и независимыми экспертами.

<sup>5</sup> Этими экспертами были: доктор Vojin Dimitrijevic, директор Белградского Центра по правам человека, Федеративная Республика Югославия, доктор Yolanta Hristova, эксперт по правам меньшинств, Миссия ОБСЕ в Хорватии, доктор Jessie Pilgrim, консультант по вопросам права, США, доктор Александр Постников, научный сотрудник, Институт законодательства и сравнительного права, Российская Федерация, доктор Andrew Stephen Reynolds, ассистент, Университет Нотр-Дам, США, доктор Timothy Sisk, старший научный сотрудник, Высшая школа международных исследований, университет Денвера, США, Mark Stevens, руководитель программы, Институт международных содействия в области избирательных реформ, Великобритания.

<sup>6</sup> Полный текст рекомендаций, принятых в Гааге с приложением некоторого научного анализа смотрите в специальном выпуске журнала *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 4, No. 2, 1996/97.

<sup>7</sup> Полный текст рекомендаций, принятых в Осло с приложением некоторого научного анализа смотрите в специальном выпуске журнала *International Journal on Minority and Group Rights*, Volume 6, No. 3, 1999.

<sup>8</sup> Конференция проходила в Локарно, Швейцарская Конфедерация, в октябре 1998 года.

Правительство Швеции, принимая во внимание заявление Председателя, предложило финансирование для группы независимых экспертов, которые должны были собраться в шведском городе Лунде, чтобы подготовить рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в управлении демократическим государством. Позже эти рекомендации стали известны как «Лундские рекомендации».

Целью Лундских рекомендаций, как и рекомендаций, принятых в Гааге и Осло, является стремление побудить государства-участники ОБСЕ к смягчению напряженности, связанной с положением национальных меньшинств, путем принятия особых мер и таким образом содействовать предотвращению конфликтов, что является конечной целью ВКНМ.

Основные положения Лундских рекомендаций сводятся к следующему:

- Государства-участники будут соблюдать свои обязательства в области прав человека, в частности, свободу от дискриминации;
- целью механизмов соблюдения прав человека является обеспечение полного и свободного развития каждой личности в условиях равенства;
- целью подлинно демократического правительства является обеспечение интересов и потребностей всех тех, кто живет и находится под его защитой; и
- подлинно демократическое правительство будет содействовать, поощрять и поддерживать всех тех, на кого направлены эти решения и кто принимает участие в их реализации.

### III. ВАЖНОСТЬ САМОГО ПРОЦЕССА

Данные рекомендации разрабатывались в помощь как правительствам, так и организациям, которые представляют или поддерживают национальные меньшинства. Эта помощь направлена на разработку законодательной базы для такой избирательной системы, которая обеспечила бы эффективное участие национальных меньшинств в жизни общества. В этих же целях приводятся и многочисленные примеры реальной практики отдельных стран, заслуживающие особого внимания. Эти примеры не являются исчерпывающими или всеобъемлющими и не должны вести к каким-либо выводам в отношении тех стран, которые в них упомянуты или, наоборот, не упомянуты.

Сам процесс разработки или изменения избирательной системы и создания ее институтов является основополагающим для успеха и долговечности самой системы и ее институтов. Этот процесс будет налагать особый отпечаток на конечный результат. Всеобъемлющий процесс поможет упрочению легитимности конечного результата. Он обеспечит возможность обсуждения выбора, имеющегося у национальных меньшинств, и поиск вариантов удовлетворения их интересов и потребностей.

В помощь политикам и законодателям, а также на их рассмотрение были предложены следующие ключевые процессы и принципы:

- формализованный процесс лучше спонтанного (ad hoc);
- чем больше участников вовлечено в процесс, тем лучше. Это должно относиться не только к политическим партиям, но также и к гражданскому обществу. Принципиально важно, чтобы участие женщин в процессе было наиболее полным;

- важно обеспечить доверие и легитимность самого процесса. Это должно включать:
  - привлечение к участию в планировании и реализации самого процесса всех заинтересованных в этом представителей;<sup>9</sup>
  - желательность назначения нейтральных и независимых экспертов. В некоторых переговорах могут принимать участие юристы, пользующиеся всеобщим авторитетом;<sup>10</sup>
  - необходимость максимально полного предоставления информации всем участникам без исключения;<sup>11</sup>
- необходимо позаботиться о том, чтобы для планирования и реализации всего процесса было предоставлено достаточное время;
- важным для всех участников является:
  - избежать выдвижения предварительных условий или создания порогов для отдельных участников;
  - признать необходимость гибкого подхода;
- очень важно обеспечить финансирование процесса. Все участники должны иметь необходимые ресурсы для участия в полном объеме, и ни один участник или участники не должны получать особых привилегий.

#### IV. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА

Следующие международные стандарты образуют нормативную базу как для Лундских рекомендаций, так и для рекомендаций, предлагаемых в данном документе:

- Статья 21(3) *Всеобщей Декларации прав человека* предусматривает, что “основу власти правительства составляет воля народа”.
- *Международный Договор по гражданским и политическим правам* (МДГПП) гарантирует следующие права и свободы:<sup>12</sup>
  - право свободы мнений, совести и религии, а также право на проявление этих убеждений (Статья 18);
  - право иметь собственное мнение и свободно и беспрепятственно его выражать (Статья 19);
  - право на мирные собрания (Статья 21);
  - право на свободу ассоциаций (Статья 22);
  - право и возможность без различий любого рода, таких, как по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, собственности, рождения или другого статуса:

<sup>9</sup> Этого можно достичь путем различных форм консультаций, которые могут включать изучение мнений, референдумы, переговоры, создание органов или форумов для достижения консенсуса, а также рабочих комитетов.

<sup>10</sup> В Северной Ирландии на мирных переговорах председательствовал сенатор Митчелл из США. В ЮАР сопредседателями на мирных переговорах были два судьи.

<sup>11</sup> Критически важной в вопросе публикации и распространения информации является роль СМИ. Поэтому необходимо обеспечить равный и открытый доступ к любой информации, касающейся вопросов меньшинств.

<sup>12</sup> Следует отметить, что помимо допустимых ограничений некоторых из указанных прав, Статья 5(1) МДГПП предписывает, что «Ничто в настоящем Договоре не может интерпретироваться как дающее право любому государству, группе лиц или лицу принимать участие в деятельности или совершать какие-либо поступки направленные на их ... ограничение в большей степени, чем это предусмотрено настоящим Договором».

- принимать участие в проведении общественных мероприятий непосредственно или через свободно избранных представителей;
  - избирать и быть избранным в ходе подлинных регулярных выборов, которые должны проводиться в рамках всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании; и
  - иметь возможность на равных условиях занимать в своей стране государственные должности (Статья 25);
  - право на равную и эффективную защиту со стороны закона против дискриминации на любых основаниях, таких как раса, цвета кожи, пол, язык, религия, политические или другие убеждения, национальное или социальное происхождение, собственность, рождение или другой статус (Статья 26).
- Статья 2 Конвенции по устранению всех форм расовой дискриминации (КУРД) предусматривает:

«Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются проводить всеми возможными средствами и безотлагательно политику устранения расовой дискриминации во всех ее формах, а также способствовать взаимопониманию между расами, для чего:

    - (a) Каждое государство-участник обязуется не участвовать ни в каких актах или практике расовой дискриминации против лиц, групп лиц или институтов и обязуется обеспечить, чтобы все государственные власти и общественные институты как общенационального, так и местного уровня, действовали в соответствии с этим обязательством;
    - (b) Каждое государство-участник обязуется не финансировать, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую любым лицом или организацией;
    - (c) Каждое государство-участник обязуется по возможности поддерживать интеграционистские многорасовые организации и движения, а также другие средства устранения порогов между расами, и противодействовать всему, что способствует усилению расового разделения».
  - Статья 5 КУРД предусматривает:

«В соответствии с фундаментальными обязательствами, заложенными в Статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запрещать и устранять расовую дискриминацию во всех ее формах и гарантировать право каждого, без различия расы, цвета кожи и национального или этнического происхождения, на равенство перед законом, в частности, в обладании следующими правами:

...

    - (b) Политические права, в частности, право участвовать в выборах – избирать и быть избранным – на основе всеобщего и равного избирательного права, участвовать в правительстве, а также в проведении общественных мероприятий на любом уровне и иметь равный доступ к общественным службам;
    - (d) Другие гражданские права, в частности: ...
      - (vii) Право на свободу мысли, совести и религии;
      - (viii) Право на свободу мнений и их выражения;

(ix) Право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

- В статье 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам говорится:

«(2) Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.

(3) Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии решений на национальном и там, где это уместно, на региональном уровне по вопросам, относящимся к этим меньшинствам или регионам, в которых они проживают, способом, не противоречащим национальному законодательству.

(4) Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право основывать свои ассоциации и обеспечивать их функционирование;

(5) Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своих групп и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также заграничные контакты с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными или этническими, религиозными или языковыми отношениями».

- Статья 15 Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств предусматривает, что:

«Государства-участники будут создавать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, в частности, в тех, которые оказывают влияние на эти меньшинства».

- Параграфы 5 и 6 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (*Копенгагенский Документ*) предусматривают, что «среди тех элементов справедливости, которые являются существенными для полного выражения естественного достоинства и равных и неотъемлемых прав человека ... воля народа, свободно и справедливо выраженная на регулярных и подлинных выборах, является основой власти и легитимности всех правительств».
- Параграф 35 *Копенгагенского Документа* требует от стран-участниц ОБСЕ «уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и содействию самоидентификации таких меньшинств».
- Равным образом международное право обеспечивает некоторые важные ограничения прав и свобод, перечисленных выше.<sup>13</sup> Эти ограничения включают Статью 4 КУРД, которая гласит:

<sup>13</sup> За исключением допустимых ограничений прав и свобод, провозглашенных выше, является важным помнить, что имеются также специальные запреты, которые могут быть уместными. К ним следует отнести Статью 20 МДГПП (запрещающую «пропаганду войны» и «любые оправдания национальной,

«Государства-участники осуждают любую пропаганду и любые организации, которые базируются на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц одного цвета кожи или одного этнического происхождения над другими, или которые пытаются оправдать или разжигать расовую ненависть и дискриминацию в любой форме; и обязуются предпринять необходимые и действенные меры, направленные на устранение всех предпосылок или актов такой дискриминации, при этом полностью соблюдая принципы, воплощенные во Всеобщей Декларации прав человека, а также права, четко обозначенные в Статье 5 данной Конвенции, в том числе:

- (а) объявят преступлением, подлежащим наказанию в соответствии с законом, любое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или расовой ненависти, подстрекательство к расовой дискриминации, а также акты насилия или подстрекательство к ним, направленные против какой-либо расы, или групп лиц другого цвета кожи, или этнического происхождения, а также любые формы содействия расистской деятельности, включая ее финансирование;
- (в) объявят нелегальными и запретят организации, а также организованные и все другие виды пропагандистской деятельности, которые содействуют расовой дискриминации и разжигают ее, а также будут признавать участие в таких организациях или деятельности в качестве преступления, наказуемого по закону;
- (с) Не разрешат органам власти или государственным институтам, общенациональным или местным, содействовать расовой дискриминации и разжигать ее».

## V. ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 7

**«Опыт Европы и других стран демонстрирует важность избирательного процесса в содействии участию меньшинств в политической жизни. Государства-участники должны гарантировать лицам, принадлежащим к меньшинствам, право на участие в ведении государственных дел, в том числе, право принимать участие в голосовании и выдвигать свои кандидатуры без дискриминации.»**

### A. Пояснения к содержанию

От государств требуется *гарантировать* право лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, на их участие в жизни государства. Эта гарантия наилучшим образом соблюдается при ее включении в конституцию страны. Конституция должна строго охранять это право.<sup>14</sup> В ней должны также содержаться условия, при которых эти права могут быть

---

расовой и религиозной ненависти, которая демонстрирует побуждение к дискриминации, враждебности или насилию и Статью 6(2) *Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств* (требующую от государств-участников принятия мер по защите лиц от дискриминации, враждебности или насилия).

<sup>14</sup> Существуют различные формулы закрепления в конституции защищаемых ею прав: смотрите, например, включение *Декларации прав человека от 1789 года* в преамбулу Конституции Франции; *Базисные права* в статьях с 1 по 19 Основного Закона Германии; Поправки с I по X, с XIII по XV, XIX, XXIV и XXVI к Конституции США; *Канадскую*

ограничены в законодательном порядке. Например, *Международный Договор по гражданским и политическим правам* разрешает государствам ограничивать гражданские и политические права одних в целях защиты прав других в целях обеспечения национальной безопасности и поддержания общественного порядка.<sup>15</sup>

Право на участие в общественной жизни имеет следующие два аспекта, которые требуют более детального анализа:

- набор индивидуальных прав, гарантирующих участие в выборах и в общественной жизни; и
- право на отсутствие дискриминации при реализации этого пакета прав для лиц, принадлежащих к национальному меньшинству.

### 1. Индивидуальные права на участие в выборах

Имеется набор индивидуальных прав, рассматриваемых как принципиально важные для установления и поддержания демократии. Они охватывают как право учреждать политические партии и другие ассоциации, так и право участвовать в избирательной кампании, выдвигаться на выборах в качестве кандидата и право голосовать на этих выборах. Эти права шире, чем права отдельного избирателя. Они включают в себя права политических партий и объединений агитировать в свою поддержку и вести избирательную кампанию.

Этот пакет обычно разбивается на следующие отдельные права:

- право на голосование, в частности, право на тайное голосование;
- право на регулярные и справедливые выборы;
- право выдвигаться в качестве кандидата;
- свобода ассоциаций;
- свобода собраний;
- свобода выражения.

Эти права должны быть гарантированы в конституции. Хотя во многих конституциях обычно содержится разрешение законодательным органам ограничивать эти права, сами эти ограничения должны быть подвергнуты тщательному изучению, чтобы убедиться в том, что они не нарушают международные стандарты и, в более общем смысле, не влияют отрицательно на участие национальных меньшинств в общественной жизни. Примерами проблематичных ограничений являются:

---

*Хартию Фундаментальных прав и свобод*, которая образует Часть I Конституционного Акта Канады; *Национальные цели и руководящие принципы*, а также *Основные социальные обязательства* в Конституции Папуа Новой Гвинеи; *Фундаментальные права* в Части III Конституции Индии; *Люксемуржцы и их права* в главе II Конституции Люксембурга; *Фундаментальные принципы* в Статьях с 1 по 11 Конституции Италии; *Фундаментальные права* в *Главе I* Конституции Голландии; *статьях 40-44 Конституции Ирландии*; *Главе 2 Инструментов Управления Швеции*; *Части I Конституции Испании*; *Статье 8 и Главе XII Конституции Венгрии* и т.д.

15 Смотрите также: особые ограничительные положения, приложенные к каждому праву в Европейской Конвенции по правам человека и к различным *Фундаментальным правам* в *Главе I* Конституции Голландии. Примеры общих ограничительных условий смотрите: в разделе 1 *Канадской Хартии Фундаментальных прав и свобод*; *разделе 36* Южно-Африканской Конституции; ограничения в *статьях 18, 18а и 19* Основного Закона Германии; *Статьях с 12 по 14* Свода юридических правительственных документов Швеции.

- требование по владению определенным языком для занятия государственной должности;
- чрезмерные требования в вопросе регистрации политических партий;
- требования по территориальному охвату, которые вынуждают партии или кандидатов выдвигаться в определенном числе провинций или районов или даже заставляют их иметь в каждой провинции отдельное бюро, в том случае, если эти требования приводят к дискриминации против национальных меньшинств.

### ***Право голоса***

- Право голоса, рассматриваемое в данном контексте, является общим правом голоса. Некоторые государства наделяют представителей национальных меньшинств дополнительным голосом.<sup>16</sup> Право на дополнительный голос в целом должно рассматриваться применительно к различным формам представительства национальных меньшинств и их участия в общественной жизни. Эти вопросы будут рассмотрены ниже в главе 7.
- Хотя обычно конституции ограничиваются предоставлением права голоса только собственным гражданам, это ограничение может быть источником конфликта в тех государствах, национальные меньшинства или значительная часть населения которых не являются гражданами, если оно сформулировано таким образом, что ведет к дискриминации против национальных меньшинств. В таком случае имеется много причин для потенциального конфликта. Эти причины варьируются от формы, в которой требования о гражданстве отражены в законе (например, ограничения гражданства для отдельных этнических групп), до создания административных трудностей для получения гражданства. В сущности, вопрос гражданства не должен быть использован таким образом, чтобы он приводил к дискриминации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам.
- Критерии приемлемости для регистрации в качестве избирателя могут также иметь определенные последствия для национальных меньшинств. Предоставление права на голосование только тем, кто постоянно проживает в данной местности, отрицательно сказывается на правах кочевых народов. Включение или исключение избирателей, проживающих за границей, может также негативно сказаться на участии национальных меньшинств.

### ***Право на регулярные и честные выборы***

- Выборы должны быть не только регулярными. Они должны проводиться через разумные промежутки времени. В большинстве конституций предусмотрено проведение выборов через промежуток от 2 до 5 лет.
- Фундаментальным для честных выборов является право на тайное голосование. Оно особенно важно для тех обществ, в которых имеются национальные меньшинства. Наряду с обеспечением самого этого права, государство должно принять все необходимые меры для того, чтобы избиратели, принадлежащие к национальному

<sup>16</sup> Примеры того, как различные государства стараются учесть интересы национальных меньшинств смотрите в Статьях 32В и 68 Конституции Венгрии; в Конституции Канады (Статья 23 *Канадской Хартии прав и свобод* (см. выше сноску 7), которая защищает право на образование на языке национальных меньшинств); в Статьях 53 и 55 Конституции Испании.

меньшинству, были убеждены, что их голосование является действительно тайным. В это отношении следует обратить внимание на параграф 7.4 Копенгагенского Документа, которые гласит, что государства-участники «обеспечат, чтобы выборы проводились тайным голосованием или равно свободной процедурой голосования...».

- Выборы должны быть организованы и проведены справедливым образом. Это право имеет два аспекта. Выборы не только должны быть организованы и проведены справедливым образом, но и не должны давать повода сомневаться в их справедливости. Легитимность процесса выборов особенно важна для тех обществ, в которых существует этническая напряженность и высокая степень недоверия.
- Имеются различные организационные и процедурные формы, которые государства могут использовать для обеспечения справедливых выборов. Различные варианты этих форм рассматриваются ниже в параграфе 7.

### ***Право выдвигаться в качестве кандидата***

- Право выдвигаться в качестве кандидата на государственную должность должно быть гарантировано конституцией. Ограничения этого права должны быть тщательно изучены для того, чтобы убедиться, что не существует никаких препятствий для занятия должности или выдвижения в качестве кандидата на эту должность для граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам. Хотя языковые ограничения и могут устанавливаться для определенных процедур в государственных институтах, включая парламентские, отказ на языковых основаниях любому, кто выдвигается в качестве кандидата, является нарушением Статьи 25 МДПП, и более того, нарушает свободу избирателей выбирать своих представителей.<sup>17</sup> Например, языковые ограничения могут привести к исключению кандидатов из национальных меньшинств еще на стадии выдвижения.

### ***Свобода ассоциаций***

- Эта свобода важна по двум причинам. Она должна гарантировать не только право образовывать политические партии, но и право формировать органы гражданского общества, такие, как неправительственные и культурные организации, которые могут поддерживать или представлять в обществе национальные меньшинства.
- Концепция свободы ассоциаций включает ряд соподчиненных прав, в том числе:
  - право образовывать политические партии и ассоциации;
  - право вступать в политические партии и ассоциации;
  - право участвовать в законной деятельности политических партий и ассоциаций. Это право участвовать должно быть сформулировано таким образом, чтобы оно включало особое право на организацию поддержки и ведения агитации от имени политической партии.

<sup>17</sup>

Хорошо известны примеры того, что избираются представители, которые имеют проблемы со слухом, зрением или речью. Более того, любые такие языковые требования становятся очень проблематичными, как только речь заходит о критериях знания языка и способах проверки этого знания.

- Часто лучше всего предусмотреть эти права в конституции, чем оставлять их на усмотрение обычного законодательства, нормативных актов или толкования судами.
- Данное право часто ограничивается в законодательном порядке. Эти ограничения необходимо тщательно изучить, чтобы убедиться в том, что они не нарушают международные стандарты и не оказывают отрицательного влияния на эффективное участие национальных меньшинств в общественной жизни.
- Важным является право национальных меньшинств на самоидентификацию. В этом отношении не следует поощрять практику навязывания сверху национальным меньшинствам их «этнической» принадлежности. В вопросе классификации меньшинств хорошим примером права на самоидентификацию является Венгрия, хотя в случае с Венгрией ранее имели место определенные проблемы. Другим хорошим примером является Новая Зеландия в случае с ее народом маори.

### ***Свобода собраний***

Эта свобода тесно связана со свободой ассоциаций. Эта свобода особенно важна в контексте выборов, поскольку право на проведение собраний является фундаментальной частью демократической политики. Из этого права вытекает право на протест.

Эта свобода должна быть гарантирована в конституции. Это такая свобода, которая обычно подлежит ограничениям, таким как поддержание общественного порядка. Хотя общественный порядок обычно рассматривается как достаточное основание для ограничения этого права, трудности возникают при применении такого ограничения. Решение вопроса о том, в каком случае имеется достаточно оснований для запрещения митинга или акции протеста, обычно предоставляется государственным чиновникам. На практике эта свобода может быть ограничена, особенно если отсутствует возможность быстрого пересмотра подобных решений в судебном порядке.

Эта свобода может быть также подорвана практикой отказа политическим партиям или другим ассоциациям, представляющим национальные меньшинства, в возможности использовать имеющиеся общественные помещения, такие, как залы городских собраний и т.п.

### ***Свобода выражения***

Эта свобода является одним из краеугольных камней демократического государства и является фундаментальной в обеспечении эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни. Наилучшим образом эта свобода гарантирована в том случае, если она включена в конституцию страны. Правительства иногда стремятся оправдать ограничения этой свободы интересами национальной безопасности. Эти ограничения должны подвергаться самому пристальному рассмотрению, чтобы убедиться в том, что они являются обоснованными и соразмерными. В частности, необходимо отдельно проанализировать влияние этих ограничений на участие национальных меньшинств в общественной жизни.

Обязанность государства гарантировать свободу выражения в соответствии с международным или местным законодательством не должна рассматриваться с негативистских позиций, то есть, сводиться только к обязанности не вмешиваться в

вопросы, связанные с данной свободой. Государство должно обеспечивать национальным меньшинствам разумный доступ к государственным средствам массовой информации для выражения своих взглядов.

## 2. Запрет дискриминации

- Индивидуальные права на участие в общественной жизни должны быть распространены на всех граждан, независимо от этнического или национального происхождения, языка или религии. Эти права должны быть равными для всех.<sup>18</sup> Дискриминация не обязательно бывает преднамеренной. Она может возникать и непреднамеренно. Нейтральные критерии при некоторых обстоятельствах имеют дискриминирующее воздействие. Например, проживание в данной местности является обычным требованием для регистрации в качестве избирателя при избирательных системах, базирующихся на избирательных округах. Однако, это требование может действовать как дискриминационное против беженцев (имеются в виду граждане или лица, постоянно проживающие в данной стране, которые вынуждены были бежать за границу), кочевых народов и временно перемещенных лиц. Требования по проживанию могут быть также направлены и против граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Требования, определяющие право зарегистрироваться в качестве избирателя, могут также иметь дискриминирующее воздействие, направленное против граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам. Ниже перечислены примеры того, как вообще эти требования могут вести к дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

- Наличие гражданства часто является фундаментальным требованием при определении права участвовать в голосовании. Соответственно, требования к гражданству имеют прямое влияние на право участвовать в голосовании. Следующие примеры показывают, какое влияние могут иметь законы, регулирующие вопрос гражданства:
  - если условием гражданства является факт определенной этнической принадлежности, это может быть дискриминационным против граждан, которые принадлежат к национальным меньшинствам и не относятся этому этносу;
  - требование о том, что для получения гражданства необходимо, чтобы оба родителя были гражданами данной страны, может применяться таким образом, что будет дискриминирующим против национальных меньшинств,

<sup>18</sup> *Договор о взаимопонимании, сотрудничестве и добрососедстве между Румынией и Венгерской Республикой* относится только к венгерскому национальному меньшинству в Румынии, однако, большинство из положений этого двустороннего договора затрагивает также и другие румынские меньшинства. Статья 15.1(a) подтверждает, что Румыния обязуется применять «при регулировании вопроса прав и обязанностей граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам» *Рамочную Конвенцию Совета Европы, касающуюся национальных меньшинств*, в том случае, если ее «внутреннее законодательство не содержит более благоприятных нормативов». Другие положения, относящиеся к национальным меньшинствам в Румынии, в целом включают доступ к свободному обмену информацией на родном языке (Статья 15.4), право принимать участие в решении вопросов общенационального или местного уровня через представителей, избираемых в органы центральной или местной власти (Статья 15.5), а также уважение к культурному и историческому наследию национальных меньшинств (Статья 15.6).

- особенно в тех случаях, когда это меньшинство было вынуждено перейти национальную границу;
- ограничения в вопросах двойного гражданства могут пагубно отразиться на национальных меньшинствах.
- свободное владение официальным языком принадлежит к требованиям, которое может быть дискриминационным по отношению к национальным меньшинствам, которые не говорят на этом языке;
- государства не должны предписывать или запрещать использование какого-либо языка при ведении избирательных кампаний;
- требования по цензу оседлости могут быть дискриминационными в отношении национальных меньшинств. Ценз оседлости может быть использован дискриминационным образом против беженцев и временно перемещенных лиц. Временно перемещенные лица безусловно должны иметь возможность для реализации своего права голоса. Там, где это позволяет обстановка, беженцы должны иметь определенные возможности для голосования

Следует отметить, что хотя право участвовать в общественной жизни может быть освящено конституцией и законодательством, необходимо также обеспечить на практике, чтобы не было никаких административных или других порогов, не позволяющих гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, пользоваться своими правами в полном объеме. Должны быть предприняты меры, чтобы обеспечить следующее:

- Настолько широко, насколько это возможно, граждане, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны быть проинформированы на их собственном языке о своих правах участвовать в общественной жизни и о том, как именно эти права могут быть реализованы;
- Процесс регистрации избирателей должен быть организован таким образом, чтобы дать возможность гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, зарегистрироваться без затруднений и материальных затрат. Имеется в виду необходимость следующих административных мер:
  - насколько это возможно, бланки для регистрации и пояснительные документы должны быть на языке национальных меньшинств;
  - регистрационные бюро должны размещаться в таких местах и работать в такое время дня, чтобы не создавать для граждан трудности или дополнительные расходы при регистрации.
- должна быть создана такая атмосфера, при которой граждане, принадлежащие к национальному меньшинству, могли бы свободно агитировать, собирать голоса, голосовать, выдвигаться в качестве кандидатов и участвовать в общественной жизни. Государство должно открыто осуждать дискриминацию и насилие против национальных меньшинств и предпринимать активные меры для предотвращения дискриминации и насилия, а также наказывать тех, кто имеет отношение к этим преступлениям;

- на пути граждан, выступающих в качестве кандидатов или регистрирующихся в качестве политической партии, не должны создаваться слишком сложные препятствия, такие как неразумно высокие расходы или требования по предоставлению крупных сумм в качестве депозитов;
- законодательство по финансированию политических партий не должно быть дискриминационным или несправедливым. В частности, не должно быть дискриминации при регулировании вопроса о внешнем или зарубежном финансировании политических партий или движений национальных меньшинств;
- любое финансирование политических партий из государственных фондов должно быть свободным от дискриминации по отношению к отдельным этническим группам или группам национальных меньшинств;
- сбор подписей кандидатами должен регулироваться таким образом и в такой форме, чтобы не допускать несправедливой дискриминации против группировок меньшинств;
- требования по представительству, обязывающие партии выдвигать кандидатов в определенном числе округов или регионов, также не должны быть дискриминационными;
- не должно быть никаких ограничений по использованию какого-либо языка во время избирательной кампании;
- владение языком не должно использоваться в качестве критерия при регистрации в качестве избирателя или при выдвижении в качестве кандидата на государственную должность;
- не должен использоваться в качестве ограничивающего критерия факт проживания за границей, особенно в ситуации непосредственно после конфликта, когда за границей может оказаться значительное количество беженцев из числа меньшинств. Вопрос голосования за пределами своих территорий является важным, поскольку он может повлиять на права меньшинств.

## **В. Законодательная база и ее варианты**

Внутреннее законодательство государства должно включать международные нормы и стандарты. Является предпочтительным, чтобы право участвовать в общественной жизни без дискриминации было включено в конституцию и чтобы эти нормы были закреплены конституционным образом. Избирательное законодательство, реализующее эти права, должно разрабатывать их дальнейшие детали.

### **Конституционные права**

Конституция должна предоставить всем лицам право участвовать в общественной жизни без дискриминации. Различные государства ОБСЕ уже предусмотрели в своих конституциях нормы, касающиеся этих прав:<sup>19</sup>

- Общее право участвовать в общественной жизни. Например:
  - Статья 70 Конституции Венгрии;
  - Статья 38 Конституции Германии;
  - Статьи 3 и 4 Конституции Нидерландов;
  - Статья 39 Конституции Республики Молдова.
  
- Право на отсутствие дискриминации на основании расы, национальности, этнического или социального происхождения. Например:
  - Статья 14 Конституции Испании;
  - Статья 3 Конституции Германии;
  - Статья 70А Конституции Венгрии;
  - Статья 16(2) Конституции Республики Молдова;
  - Статья 14 Конституции Грузии;
  - Статья 15(3) Конституции Республики Киргизия;
  - Статья 19 Конституции Российской Федерации.
  
- Право избирать. Например:
  - Статья 4 Конституции Нидерландов;
  - Статья 16 Конституции Ирландии;
  - Статья 70 Конституции Венгрии;
  - Статья 38 Конституции Германии;
  - Статья 1(6) Конституции Республики Киргизия;
  - Статья 49(2) Конституции Грузии;
  - Статья 38 Конституции Республики Молдова.

### **Конституционное закрепление**

- Определенные положения и права, содержащиеся в конституции могут быть настолько важными, что требуется их дальнейшее закрепление. Конституционные нормы могут быть закреплены таким образом, при котором для законодателей становится более трудным процесс их изменения. Целью конституционного закрепления является не только обозначить фундаментальную природу закрепленных норм и приверженность конституции к ценностям, содержащимся в этих нормах, но также и предоставить дополнительные гарантии тем, кто пользуется результатами применения этих норм.
  
- Конституционное закрепление может производиться в разных формах. При этом стандартный механизм предусматривает требование повышенного уровня

<sup>19</sup> Эти примеры не являются исчерпывающими и не означают, что поскольку какие-то права содержатся в конституции, они осуществляются также и на практике. Положения конституций приведены по состоянию на 15 августа 2000 года.

квалифицированного большинства при голосовании по подобным вопросам в законодательных органах. Другие механизмы могут требовать прохождения специальных процедур, предусматривающих участие всех соответствующих сторон или поддержку большинства из нижестоящих законодательных органов при федеральной системе управления государством.

- В случаях рассмотрения вопросов, связанных с правами, может быть также рекомендовано проведение референдума или плебисцита.

## VI. ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ О ВЫБОРАХ: № 8

**«Регулирование вопроса создания и деятельности политических партий должно происходить в рамках принципа международного права о свободе ассоциаций. Этот принцип включает свободу учреждать политические партии на базе общинной идентификации а также на базе идентификации, не связанной исключительно с интересами отдельной общины».**

### А. Пояснения к содержанию

Первая фраза этой рекомендации является нормативной. Государства *обязаны* соблюдать международный принцип свободы ассоциаций. Этот принцип может содержаться в следующих международных стандартах:

- Статья 22 *Международного Договора по гражданским и политическим правам*;
- Статья 2 *Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам*, которая специально предусматривает, что лица, относящиеся к этим меньшинствам, имеют право образовывать и поддерживать:
  - свои *собственные* ассоциации; и
  - общаться с другими членами своих групп, даже если те являются гражданами другого государства;
- Статья 11 *Конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод*;
- Статья 7 *Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств (ETS No. 157, 1995)* Совета Европы гласит, что государства-участники будут уважать право каждого лица, принадлежащего к этим меньшинствам, на свободу мирных собраний, свободу ассоциаций, свободу выражения и свободу мысли, совести и религии;
- Параграф 7.6 Копенгагенского Документа ОБСЕ, который требует «уважать право отдельных лиц и групп образовывать в условиях полной свободы свои собственные политические партии или другие политические организации и обеспечивать таким политическим партиям и организациям необходимые правовые гарантии, дающие им возможность состязаться друг с другом на основе равного отношения со стороны закона и государственной власти».

Международные принципы предполагают, что личность имеет право:

- общаться с любым лицом, будь то гражданин данной страны, лицо, имеющее вид на жительство, беженец или иностранец;
- образовывать ассоциацию;
- определять цели, формулирующие особенности и внутренние правила ассоциации; и
- решать в условиях отсутствия дискриминации, кто может и кто не может быть членом ассоциации.<sup>20</sup>

Хотя государство имеет право регулировать вопрос практической реализации свободы ассоциаций, государство не может вмешиваться в этот вопрос, если только такое вмешательство не оправдано вынуждающими обстоятельствами. Как в международном, так и сравнительном конституционном праве любое вмешательство в эту свободу строго регламентировано.<sup>21</sup> Вмешательство может быть оправдано лишь если:

- оно предписано законом;
- закон разрешает такое вмешательство только на следующих основаниях:
  - национальная безопасность;
  - общественный порядок и общественная безопасность;
  - защита здоровья и морали;
  - защита прав и свобод других лиц (как это сформулировано в международных документах по правам человека);
- вмешательство необходимо в демократическом обществе.

Ограничения прав ассоциаций, содействующих интересам национальных меньшинств, обычно базируются на интересах национальной безопасности. Такое ограничение вряд ли может быть оправдано угрозой национальной безопасности, если только ассоциация не пропагандирует применение насилия для достижения своих целей. Европейский трибунал по правам человека последовательно проводит мысль о том, что пока отсутствует призыв к насилию или антидемократическим действиям, ассоциация, которая стремится к изменению существующих структур государства мирным и демократическим путем, не может только на этом основании рассматриваться как угрожающая его национальной безопасности.<sup>22</sup> Тот факт, что политическая партия стремится мобилизовать национальное меньшинство для достижения его собственных целей, сам по себе не оправдывает вмешательство государства.

Хотя представляется нормальным оставлять за государством решение вопроса ограничения в рамках закона деятельности объединений, у государства существуют и обязательства по

<sup>20</sup> Государство обязано, в частности на основании Статьи 2D и Статьи 5 Конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации, запрещать большинству исключать лица, принадлежащих к национальным меньшинствам, из участия в ассоциациях, учрежденных большинством. Большинство не может учреждать профессиональные союзы, которые будут закрыты для представителей меньшинств; также не могут учреждаться такие профессиональные организации, в которые меньшинства не будут иметь доступа. Этот же принцип применителен к ассоциациям, учреждаемым меньшинствами. Государство должно запретить исключения на основе, например, национальной или этнической принадлежности. Отсюда ассоциации, учрежденные меньшинствами для содействия развитию культуры меньшинства, не могут по своему желанию лишать членства лицо, принадлежащее к другим группам.

<sup>21</sup> Смотрите, например, подход, принятый Европейским трибуналом по правам человека (ЕТПЧ) в деле *Сидиропулос и другие против правительства Греции (57/1997/841/1047)*, параграф 38, в котором трибунал заявляет, что «исключения из права на ассоциацию не должны трактоваться расширительно».

<sup>22</sup> В деле *Социалистическая Партия и другие против правительства Турции (00021237/93)*, параграф 47 ЕТПЧ утверждает, что сам факт того, что программа политической партии «считается несовместимой с текущими принципами и структурами ... государства, не делает ее несовместимой с правилами демократии. Сущностью демократии является создание условий для предложения и обсуждения различных политических программ, даже таких, которые ставят под сомнение способ, которым в настоящее время создано данное государство, при условии, что они не наносят вреда самой демократии».

запрещению определенных видов деятельности, включая запрет на деятельность объединения. Статья 4 *Конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации* требует от государств принятия эффективных мер, таких, как запрет организаций, которые пропагандируют и разжигают расовую дискриминацию.

Этот принцип применим ко всем, а не только к политическим организациям. В рамках данных рекомендаций этот принцип применим к политическим партиям, культурным и общинным объединениям, которые представляют национальные меньшинства, а также к неправительственным организациям, которые поддерживают эти меньшинства.

Применение этого принципа в контексте национальных меньшинств ясно предполагает их право учреждать объединения, базирующиеся на общинном единстве, а также такие объединения, которые организованы на межобщинной основе. Хотя государства могут предпринимать шаги к поощрению объединений, создаваемых на многонациональной основе, государство должно также гарантировать национальным меньшинствам право на создание в рамках закона организаций, основанных на общинном принципе.

Очевидно, что хотя обязательным для каждого государства и является найти лучший способ учета противоположных интересов различных слоев своего населения, оно обязано, как минимум, обеспечивать свободу ассоциаций. В этом случае, если деятельность лиц, объединяющихся на основе общинных интересов для создания политической партии, не ведет к насилию или не вступает в противоречие с правами других граждан, не должно быть никаких препятствий к созданию объединений.

## **В. Законодательная база**

- Право на свободу объединений должно быть закреплено в конституции государства. Это право не должно быть ограничено законодательной или исполнительной властью, за исключением тех случаев, которые могут встречаться в демократическом обществе.

Любые ограничения свободы ассоциаций должны быть предписаны законом. Не должно быть никакого предварительного одобрения со стороны государства вопроса учреждения ассоциации, хотя и является допустимым, чтобы государство для определенных целей требовало необходимость регистрации ассоциаций, при условии, что процедура регистрации не создает на практике трудностей для регистрации и работы ассоциации.

## **VII. ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 9**

**«Избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинств.**

- **В тех районах, где наблюдается концентрация меньшинства, образование одномандатного округа может обеспечить достаточное представительство меньшинства.**
- **Система пропорционального представительства, при которой процент голосов, полученный партией на национальных выборах, соответственно переходит в число мест в законодательном органе, может способствовать представительству меньшинств.**

- **Некоторые формы привилегированного голосования, при котором избиратели расставляют кандидатов по местам в порядке собственного предпочтения, может содействовать представительству меньшинств и межобщинному взаимодействию.**
- **Более низкий порог для представительства в законодательном органе может способствовать увеличению возможностей для национального меньшинства получить доступ к управлению.**

## **А. Пояснения к содержанию**

Исходной посылкой рекомендаций, приведенных в этом параграфе, является то, что государства, которые имеют хорошо организованную систему демократических политических институтов, более успешно справляются с конфликтами и политическими осложнениями, особенно с теми, которые связаны с национальными меньшинствами. Соответственно, организация политических институтов и, в частности, избирательной системы играет важную роль в разрешении конфликтов и обеспечении их мирного исхода, поскольку она направляет в сторону эффективного участия в общественной жизни такие интересы, которые могли бы в другой ситуации способствовать разжиганию конфликта. Это особенно верно для обществ, в которых имеются соперничающие этнические группировки. Если избирательная система не отвечает реальным нуждам общества и его социальных структур, она может не только вызвать политические и административные проблемы, но и сама может стать причиной конфликта. Отсюда следует, что важным практическим применением Лундских рекомендаций является первоначальный анализ существующей избирательной системы и ее улучшение, если это необходимо для достижения поставленных целей.

Избирательные системы могут быть специально разработаны таким образом, чтобы соответствовать специфическим потребностям общества. Это связано с тем, что они предписывают, каким образом голоса должны превращаться в мандаты. Выбор системы может вести к различным конечным результатам для одного и того же числа голосов. Например, избирательная система, базирующаяся на округах, может часто приводить к другим результатам, чем система строго пропорционального представительства.<sup>23</sup> При определенных обстоятельствах это различие в результатах может означать для партии приобретение или потерю власти. Это может также определить разный уровень представительства для партий, особенно для тех, которые выражают интересы меньшинств.

Таким образом, выбор подходящей избирательной системы является чрезвычайно важным. Однако, избирательная система сама по себе не способна разрешать потенциальный этнический конфликт. Избирательная система должна рассматриваться как один из множества взаимодействующих механизмов, которые взятые совместно будут служить удовлетворению интересов национальных меньшинств и обеспечивать их эффективное участие в

<sup>23</sup> Например, во время последних выборов в 1997 году в Соединенном Королевстве, сорок три процента голосов, полученных лейбористской партией обеспечили ей шестьдесят три процента мест (всего 418). Строго пропорциональная система представительства дала бы ей только 283 места. Особенно ярким примером того, как избирательная система может привести к серьезному конфликту, является Лесото. На выборах в 1998 году правящая партия победила в 79 из 80 округов, получив всего лишь 60,5 процентов голосов избирателей. Насилие после выборов во время акции протеста против такого результата привело к вооруженному вмешательству соседних государств и созданию переходной политической власти, принявшей на себя ответственность за разработку новой избирательной системы с включением элементов как системы пропорционального представительства, так и системы, базирующейся на избирательных округах.

общественной жизни. Так, например, резервированием мест для отдельных общин можно обеспечить их представительство, однако без учета более глубоких процессов и механизмов, таких как финансирование, право на участие в выборах, обучение и образование, подобное представительство может иметь незначительное влияние.

Соответственно, хотя избирательная система и сможет обеспечить представительство меньшинства в законодательных органах, это не дает никаких гарантий того, что меньшинство, представленное в законодательном органе, получит возможность играть реальную роль в структурах парламента или правительства. Одного представительства часто бывает недостаточно и оно должно поддерживаться дополнительными мерами. Например, в парламенте депутатам от меньшинства могут быть предоставлены ключевые места в тех парламентских комитетах, которые занимаются вопросами, затрагивающими интересы национальных меньшинств, или могут быть предусмотрены специальные процедуры, предусматривающие для представителей меньшинства право вето по вопросам, относящимся к меньшинствам. В правительственных структурах пропорциональное распределение руководящих должностей может быть частью механизма, который следует предусматривать для обеспечения реального участия меньшинства в общественной жизни. Все эти дополнительные меры служат тому, чтобы превратить до этого формальное представительство меньшинства в парламенте в значимое участие меньшинства в жизни общества. Также может иметь место ощущение всего лишь видимости в предоставлении национальному меньшинству мест в парламенте, если оно не имеет возможности превратить эти места в платформу для ощутимого влияния на те решения, которые затрагивают интересы самого меньшинства. Это ощущение подрывает легитимность мероприятий государства по созданию необходимых условий для меньшинства, что позволяет этническим лидерам наступать на права, уже предоставленные меньшинству государством и таким образом подрывать их.

Необходимо, чтобы избирательная система учитывала наличие перемещенных лиц или беженцев, которые могут проживать за пределами страны. Это особенно важно после серьезных этнических конфликтов, когда беженцы или перемещенные лица могут принадлежать в основном к одной общине. В этом случае система округов может быть не вполне подходящей, поскольку у этих людей возникнут естественные трудности в регистрации или голосовании в своем округе.

Также существенной для избирательной системы является необходимость принимать во внимание наличие национальных меньшинств, которые не ведут оседлый образ жизни. Строгое применение системы округов может в серьезной степени лишить их избирательных прав. Примером правильного подхода является организация отдельного избирательного округа в бывшей Югославской Республике Македония специально для того, чтобы дать возможность избрать там представителя цыганской общины. Этот район, Шуто Оризари, является местом самой крупной концентрации цыган в Европе.

Процедуры голосования для избирателей, находящихся за пределами страны, должны быть равными и не должны иметь негативного влияния на представительство национальных меньшинств. Если имеются подобного рода процедуры, они должны стимулировать голосование и представительство национальных меньшинств.

Способ и форма сбора статистических данных или проведения переписи населения являются важными в том отношении, что их надежность, точность и справедливость могут повлиять на

представительство национальных меньшинств в отдельных районах.<sup>24</sup> Этот вопрос является особенно тонким и деликатным. При проведении операций такого рода не следует требовать от опрашиваемых указывать свое происхождение, так как это может в последующем привести к дискриминации.<sup>25</sup>

Если национальному меньшинству дают специальную возможность выбрать своего представителя в законодательный орган, то является необходимым, чтобы это «голосование меньшинства» проводилось *дополнительно*, а не в качестве *альтернативы* к обычному праву выбирать представителей. Соответственно, если в избирательной системе считается необходимым предоставить избирателям, принадлежащим к национальному меньшинству, право специального голоса, то эти избиратели должны иметь возможность участвовать как в специальном, так и в обычном голосовании. Во время выборов в парламент Хорватии (нижняя палата), члены национальных меньшинств могли по своему выбору голосовать за общенациональный список, но это не лишало их права голосовать и за отдельные списки для меньшинств. (Каждое из венгерских, сербских и итальянских меньшинств имело по одному месту в парламенте, а остальные меньшинства, насчитывающие небольшое число членов, входили в одну группу, из числа которой избирался один депутат). Причиной подобного рода подхода служит понимание того, что было бы ошибочным считать, будто все члены этнических или других общин станут автоматически голосовать только за своих представителей. Необходимо там, где это возможно, поощрять партии, включающие представителей меньшинств в свои списки, что в свою очередь может обеспечить более полное представительство и будет содействовать уменьшению напряженности на этнической почве.

Не следует всегда полагать, будто национальные меньшинства непременно хотят принимать непосредственное участие в управлении государством. В этом отношении нужно учитывать возможность такой ситуации, при которой меньшинства могут прийти к выводу, что занятие определенной политической позиции может не отвечать их интересам. Независимо от этого, им не должно чиниться никаких препятствий, если они все-таки сочтут необходимым иметь свое представительство во властных структурах.

## **В. Законодательная база и варианты**

В этом общем принципе Лундских рекомендаций детально разобраны четыре варианта. Каждый из этих вариантов представляет собой механизм, который в зависимости от обстоятельств может помочь и облегчить представительство и влияние меньшинств в законодательных органах. Эти варианты следующие:

- использование одномандатных округов;
- система пропорционального представительства;
- использование привилегированного голосования;
- установление более низкого численного порога для представительства.

<sup>24</sup> Подробнее по сложному и чувствительному вопросу сбора данных и проведения переписи смотрите доклады на конференции Международной ассоциации статистиков «Статистика, развитие и права человека», состоявшейся 4-8 сентября 2000 года в Монтрё, Швейцария, в частности, доклады по вопросу о меньшинствах на сессии 6 сентября (публикация ожидается); большинство документов можно получить на сайте конференции в Интернете по адресу [www.iaos2000.admin.ch](http://www.iaos2000.admin.ch).

<sup>25</sup> В прошлом многие меньшинства (в том числе, евреи и цыгане) в результате таких требований имели жестокий опыт.

Каждый вариант подробно рассматривается ниже. Следует отметить, что ни эти варианты, ни данные рекомендации не являются исчерпывающими.

**Вариант 1: Там, где меньшинства проживают компактно, достаточное представительство меньшинства могут обеспечить одномандатные округа**

Основой многих избирательных систем является представительство от определенных одномандатных округов. Такие системы называются одномандатными. Они имеют два варианта:

- *Система пропорционального представительства.* При этой системе победителем признается кандидат, набравший наибольшее число голосов, даже если это большинство голосов не означает поддержки большинства избирателей.<sup>26</sup>
- *Мажоритарная система,* такая как голосование в два тура или альтернативное голосование. При этой системе для избрания от победителя требуется получение большинства всех поданных голосов. Это может означать необходимость второго тура для двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов, если ни один из кандидатов в первом туре не получил большинства всех поданных голосов.

Представители, избранные в рамках таких избирательных систем, становятся привязанными к избирательным округам, от которых их выбрали. Если национальное меньшинство компактно проживает в определенном районе, то оно имеет больше шансов избрать своего представителя.

В большинстве случаев одномандатная система может быть полезной для представительства меньшинств в странах с компактным проживанием этих меньшинств. Если меньшинства проживают компактно, и имеется одномандатная избирательная система, то шансы быть избранными у представителей таких меньшинств будут очень высокими. Такая ситуация имеет место, например, в Албании, в которой на юге проживает греческое меньшинство, в Канаде с франкоговорящим населением в Квебеке, и в Италии с ее франкоговорящим меньшинством Валле д'Аосто и немецкоговорящим меньшинством в провинции Больцано. Если меньшинства рассеяны по всей стране, то, в зависимости от их численности, они не всегда будут гарантировано иметь возможность выбрать своего представителя, поскольку для победы в любом из одномандатных округов им может не хватить достаточного количества голосов.

Потенциальными преимуществами одномандатной системы является:

- возможность обеспечения представительства для компактно проживающего меньшинства;
- прямая ответственность кандидата перед своим избирательным округом.

Потенциальными недостатками одномандатной системы является следующее:

---

<sup>26</sup> Соответственно если общее число кандидатов равно пяти, то теоретически возможно, что победителем будет объявлен кандидат, набравший всего 21% голосов.

- она создает предпосылки для национальных меньшинств вести кампанию в своем собственном районе, что может потенциально привести к шовинистическому и изоляционистскому подходу и пропаганде. Это также может привести к самоизоляции национальных меньшинств и проведению линий разлома, вдоль которых в будущем возможно развитие этнического конфликта;
- она может привести к созданию округов, в которых исключена состязательность, поскольку всегда будут выбираться представители доминирующей этнической группировки;
- она не дает возможности голосовать перемещенным лицам, которые могли быть вынуждены покинуть свои общины, если только не были созданы определенные возможности для голосования за пределами страны или округа.

Выбор между *системой относительного большинства* и *мажоритарной системой* означает определенную линию поведения для национальных меньшинств. При системе относительного большинства нет смысла бороться за голоса избирателей в своем округе, если национальное меньшинство составляет наибольший процент избирателей, хотя и не их большинство. При мажоритарной системе нет смысла бороться за голоса вне своего национального меньшинства, чтобы получить необходимое большинство голосов.

Если национальное меньшинство компактно проживает только в некоторых районах, а значительное число представителей этого меньшинства рассредоточено по всей территории, то смешанная система может быть более подходящей системой для обеспечения справедливого представительства национального меньшинства в законодательных органах. Одна из таких смешанных систем называется *смешанной системой пропорционального представительства (ССПП)*. Она является вариантом *одномандатной системы* и *системы пропорционального представительства (СПП)*. Подобного рода система применяется в Германии, Новой Зеландии, Боливии, Италии, Мексике, Венесуэле и Венгрии. В ней делается попытка объединить позитивные моменты обеих систем. Определенная часть представителей<sup>27</sup> выбирается в одномандатных округах, а остальная часть – в рамках СПП. Места, зарезервированные для системы СПП, используются в ней для компенсации любой диспропорции в распределении мест, возникшей в результате голосования в округах. А одномандатные округа при этом обеспечивают представительство для избирателей в географическом плане.

Еще одна комбинированная система называется *параллельной системой*. Как и система *ССПП*, она объединяет элементы *одномандатной системы* и системы *СПП*. Однако, при этой системе места, полученные голосованием в рамках СПП, не используются для компенсации диспропорций. Места, полученные в результате использования СПП, распределяются в соответствии с числом голосов, поданных за политическую партию. Эти голоса определяются или путем подсчета голосов в пользу тех политических партий, которые выставили кандидатов в одномандатных округах, или путем повторного голосования. Примерами стран, применяющих параллельные системы, являются Албания, Армения, Хорватия, Грузия, Россия и Литва.

<sup>27</sup> Примерно половина членов парламента, избираемых по избирательным системам, принятым в Германии, Новой Зеландии, Боливии и Венесуэле.

**Вариант 2:** Система пропорционального представительства, при которой доля голосов, полученных политической партией при общенациональном голосовании отражается в доле занимаемых ею мест в законодательном органе, может содействовать представительству меньшинств.

*Система пропорционального представительства по партийным спискам* является самой преобладающей формой *СПП* и наиболее распространенной избирательной системой, предпочитаемой государствами-членами ОБСЕ. При этой системе каждая партия предлагает избирателям конкретный список ее кандидатов, и избиратели поэтому голосуют за партию, а не за отдельного кандидата. Эта система применяется в целом ряде государств, в том числе в Азербайджане, Болгарии, Хорватии, Испании, Португалии и Румынии. Чем более пропорциональной является система, тем больше возможностей она предоставляет меньшинствам, включая распыленные, получить представительство в избираемых органах, если им, конечно, удастся преодолеть установленный процентный порог. Пропорциональная система в Финляндии позволяет шведскому меньшинству, которое является большинством только на Аландских островах, быть представленными своим собственным списком в трех других округах. Это меньшинство имеет также место еще в одном округе через альянс с другими партиями.

Эта система имеет ряд очевидных преимуществ:

- она приводит к строго пропорциональным результатам выборов. Число полученных голосов является пропорциональным числу получаемых мест;
- она относительно устойчива к предвыборным махинациям, недобросовестному распределению, а также другим формам влияния на результат путем манипуляций с границами округов;
- она является довольно простой как для избирателей, так и для членов избирательных комиссий;
- вследствие своего высокого уровня пропорциональности, пропорциональная система партийных списков часто является предпочтительной как наиболее подходящая для обеспечения представительства даже немногочисленных меньшинств.

Следует отметить, что *система пропорционального представительства по партийным спискам* может скорее иметь эффект продвижения этнических политиков, чем способствовать развитию межэтнических объединений. Опыт применения этой системы в пост-Дейтоновской Боснии является хорошим примером того, что сама по себе пропорциональность не может обеспечить согласие. В Боснии группы представлены в парламенте в пропорции к их численности в общине в целом. Однако, поскольку для достижения успеха на выборах партии могут рассчитывать только на голоса членов своих собственных общин, у них существует мало побудительных причин для того, чтобы искать согласия по этническим проблемам. Фактически в данном случае побудительные мотивы действовали как раз в противоположном направлении. Поскольку легче всего обеспечить себе поддержку, разыгрывая «этническую карту», большинство партий в Боснии имеют самые веские причины для того, чтобы концентрироваться на этнических проблемах и сектантских призывах. Выборы в Боснии в 1996 году были на практике этническим цензом, при котором избиратели придерживались в своем выборе этнических критериев, а каждая из крупнейших националистических партий получала поддержку почти исключительно только от своих этнических групп. В случае с

Боснией эта избирательная система не только способствовала этнической мобилизации, но и поощряла наиболее экстремистские элементы внутри самих этнических групп.

В ситуации непосредственно после конфликта, когда может иметь место голосование беженцев за пределами своих территорий, система пропорционального представительства в целом будет лучше служить их интересам.

Использование обязательных многоэтнических списков, при котором партии вынуждены на законном основании включать представителей различных этнических групп в свои партийные списки, является еще одним механизмом, который может применяться для того, чтобы вместо создания чисто этнических партий, включать избирателей в «нормальную» партийную политику.<sup>28</sup>

**Смешанная система пропорционального представительства и параллельная система**, обсуждаемые выше, являются вариантами системы пропорционального представительства и также могут использоваться для увеличения представительства меньшинств. Однако, как это отмечено ранее, пропорциональность результата не гарантирована, если используется **параллельная система**, особенно, если большинство мест избирается в одномандатных округах, а не по общенациональным партийным спискам. В Албании, Армении и Азербайджане, например, более трех четвертей мест избирается в округах, а не в общенациональном масштабе.

Преимущества **систем пропорционального представительства** следующие:

- они точно преобразуют поданные голоса в полученные места и таким образом позволяют избежать некоторых из наиболее дестабилизирующих и «несправедливых» результатов, появление которых возможно при плюралистически-мажоритарных избирательных системах;
- они способствуют достижению представительства для партий меньшинств;
- они поощряют партии создавать представительные списки кандидатов, охватывающие все социальные слои;
- они делают более вероятным избрание представителей культур или групп меньшинства;
- они делают более вероятным избрание женщин;
- они ограничивают рост «регионального феодализма»; и
- они делают более прозрачным распределение власти между партиями и группами интересов.

Эти системы имеют следующие недостатки:

- отсутствие подотчетности и обратной связи между избранными политиками и избирателями;

---

<sup>28</sup> *Соглашение Таеф по Ливану предусматривает: «До того момента, пока Палата Депутатов не примет избирательный закон, свободный от сектантских ограничений, места в парламенте будут распределяться на следующей основе: а) Равным образом между христианами и мусульманами, в) Пропорционально между лицами, назначенными каждой сектой, с) Пропорционально между округами».*

- факт того, что этнические лидеры могут избираться исключительно лишь членами своих собственных групп, будет способствовать воспроизведению, а не разрушению социальных расслоений в законодательных органах;
- концентрация власти в центре политической партии, в руках тех ее лидеров, которые могут иметь отношение к составлению партийных списков;
- проблема формирования правительства и проблема стабильности в случае создания многопартийных коалиций;
- при включении в партийные списки кандидатов, принадлежащих к разным этносам, возможны случаи выдвижения «свадебных генералов» из числа представителей национальных меньшинств, что может создать ложное впечатление представительства и многосторонности.

**Вариант 3: Некоторые формы преференциального голосования, при котором избиратели располагают кандидатов в порядке собственного предпочтения, могут способствовать представительству меньшинств и содействовать межобщинному сотрудничеству**

*Система преференциального голосования* дает возможность избирателям обозначить, как они голосовали бы в том случае, если бы выбранный ими кандидат потерпел поражение и они должны были бы выбрать из оставшихся. Эта особенность отличает систему преференциального голосования от других предлагаемых избирательных систем. Имеется две ключевых формы преференциального голосования: пропорциональная система *Единого передаваемого голоса (ЕПГ)* и мажоритарная система *Альтернативного голоса (АГ)*. При обеих этих системах избиратели располагают кандидатов в порядке собственного предпочтения, ставя «1» против самого предпочитаемого кандидата, «2» против кандидата, стоящего у них на втором месте, «3» – на третьем» и так далее. В сущности, избиратели говорят членам избирательной комиссии: «Если выбранный мной первый кандидат не победит, воспользуйтесь моим вторым выбором».

Выборы по системе *ЕПГ* обычно применяют в небольших избирательных округах при значительном числе мандатов. После того, как подсчитано число голосов, отданных за каждого из самых предпочитаемых кандидатов (обозначенных в бюллетенях цифрой «1»), устанавливается своего рода «квота», которую кандидат должен достичь, чтобы быть избранным. Любой кандидат, который получает число голосов, обозначенных цифрой «1», выше установленной квоты, избирается автоматически. Если ни один из кандидатов не достигает квоты, то из гонки исключается кандидат, набравший наименьшее число первых мест, а число голосов, обозначенных цифрой «2», перераспределяется между оставшимися кандидатами и избыточные, сверх квоты, голоса избранных кандидатов также перераспределяются в соответствии с предпочтением, обозначенным в бюллетенях цифрой «2», до тех пор, пока все места, выделенные округу, будут заполнены. Эта система хорошо разработана в Ирландии и на Мальте. Она применялась также на выборах в Северной Ирландии и в Эстонии.

Система *ЕПГ* была успешно применена в выборах в Северной Ирландии в 1998 году в рамках соглашения «Страстная Пятница». Кажется, она смогла способствовать снижению накала политического процесса и процессу примирения. Вследствие своего рейтингового характера система *ЕПГ* дала возможность избирателям дать свою оценку тем партиям, которые были «соглашательскими», а также подтолкнула некоторые из партий раскола к смягчению их риторики и политики в надежде на получение таких голосов. Применение этой системы

привело также к довольно сбалансированному результату. Эта система имеет много достоинств, позволяющих рекомендовать ее для целей учета интересов меньшинства, особенно в глубоко расколотых обществах.

С другой стороны, политические партии имеют тенденцию отрицательно относиться к системе *ЕПГ*, поскольку она лишает их права принимать решения по судьбе кандидатов. Кроме того, из-за сложного и чисто технического характера процесса подсчета голосов, система дает повод для предположений о манипуляциях или фальсификации. Следует также отметить, что система очевидно хорошо сработала в Эстонии в 1992 году, когда там не было политических партий, но имела меньший успех на выборах в 1995 году, когда такие партии там появились.

Другая основная преференциальная система, *АГ*, является мажоритарной системой, применяемой обычно в одномандатных округах. Она требует, чтобы для своего избрания кандидат-победитель получил абсолютное большинство голосов или непосредственно при голосовании или косвенно, при последующем перераспределении голосов, поданных за альтернативных кандидатов. Например, если ни один кандидат непосредственно при голосовании не набрал 50% голосов, то голоса за кандидатов, набравших наименьшее число голосов, перераспределяются в пользу кандидатов, стоящих в рейтинге выше их, до тех пор, пока не появится победитель, получивший необходимые 50% голосов. При некоторых обстоятельствах эта особенность дает сильным и инициативным кандидатам возможность привлечь на свою сторону тех избирателей, которые принадлежат к другим группировкам и получить второе место (при условии, что первое место избиратели, как обычно, отдадут своему кандидату). Это происходит потому, что по правилам системы *АГ* победитель должен получить абсолютное большинство голосов. Кандидаты, которым удастся успешно «объединить» первые места своих собственных групп избирателей и вторые места других групп будут иметь лучшие результаты, чем те, кому не удастся обеспечить для себя достаточное количество вторых мест. Эта система применяется в Австралии, а также на президентских выборах в Республике Ирландия. Она особенно предпочтительна на выборах в органы, состоящие из одного человека, например, на выборах президента. Близкая к ней система *дополнительного голоса* применялась недавно в ходе выборов мэра в Лондоне.

Преимуществами *преференциальных систем голосования* является следующее:

- они могут создавать стимулы для учета интересов меньшинства;
- они дают избирателям возможность более широкого выбора среди кандидатов – избиратели не ограничены выбором единственного кандидата;
- избрание кандидатов может иногда зависеть от голосов других групп избирателей, а не только своей собственной;
- эти системы имеют преимущество применения в небольших одномандатных избирательных округах (система *АГ*) или многомандатных округах (система *ЕПГ*), гарантируя тем самым учет географических факторов.

Недостатками *систем преференциального или альтернативного голосования* является следующее:

- рейтинговые системы голосования являются более сложными, чем другие системы, как для избирателей, так и членов избирательных комиссий, и их применение может быть проблематичным в случае высокого уровня неграмотности;

- мажоритарные варианты, такие как АГ могут привести к несбалансированным результатам;
- пропорциональные системы, такие как ЕПП могут поощрять борьбу кандидатов от одной партии за голоса друг с другом;
- эти системы не имеют широкого применения на практике и поэтому трудно делать выводы о их достоинствах в конкретных ситуациях.

**Вариант 4: Более низкий порог для достижения представительства в законодательных органах может повысить возможность для участия национальных меньшинств в управлении государством.**

Порог представительства в законодательных органах означает минимальный уровень поддержки, которую партия должна получить для обеспечения себе места в этих органах. Этот порог прямо влияет на возможность небольших партий, особенно партий меньшинств, получить представительство в парламенте. Высокий порог препятствует участию меньшинств. Некоторые страны, такие как Германия и Россия, установили порог в 5%, который является тем минимумом голосов, который партии должны добиться, чтобы получить места по своим партийным спискам. Следует отметить в отношении Германии, что там имеется вспомогательный квалификационный механизм, согласно которому правила порога не распространяются на национальные меньшинства. Напротив, в России в 1995 году не было других возможностей для преодоления установленного порога, в результате чего значительная часть голосов, отданных мелким партиям, не нашла прямого применения.

Квалификационные пороги варьируются по величине от 0,67% в Нидерландах и 2% в Дании до 10% в Турции и на Сейшелах. Во многих случаях высокие пороги имеют тенденцию увеличивать степень дисбаланса, поскольку большое количество голосов не будет иметь никакого значения. В качестве иллюстрации можно привести пример Польши, где в 1993 году более 34% голосов было отдано партиям, которые не смогли преодолеть 5% порог, хотя в Польше правила, относящиеся к квалификационному порогу, не затрагивают национальных меньшинств. Следует также отметить, что в тех случаях, когда порог слишком низок, это может вести к раздробленности политических партий и к закреплению партий меньшинств, особенно при наличии достаточного финансирования.

Высокие квалификационные пороги могут служить целям дискриминации небольших партий – на самом деле, в некоторых случаях установление таких порогов служит единственно этой цели. Высокий порог может заставить мелкие партии объединяться друг с другом, особенно если в избирательном законе имеется норма, позволяющая это делать, создавая таким образом для участия в выборах «картель или своего рода блок». Это означает, что каждая из этих партий остается самостоятельной единицей и указывается в избирательных бюллетенях отдельной строкой, однако, голоса этих партий учитываются совместно, как для одного участника, увеличивая тем самым их шансы преодолеть порог. Этот механизм является характерным для систем *пропорционального представительства* по партийным спискам в континентальной Европе, Латинской Америке и Израиле.

### **С. Другие Механизмы**

В дополнение к указанным выше механизмам и системам имеются и другие методы, которые могут применяться для содействия представительству меньшинств. Ниже описаны два таких механизма:

### **Резервирование мест**

- Зарезервированные места являются местами, специально закрепленными за национальными меньшинствами. Депутаты, занимающие эти места, выбираются исключительно членами определенной группировки меньшинств. Примеры резервирования мест можно найти в Хорватии, Словении, Румынии, Совете Федерации Российской Федерации и *ex-officio* (по должности) к ним можно отнести представительство народа саамы в Финляндии. Выбор конкретной формы, которую может принимать представительство национальных меньшинств, требует детального рассмотрения связанных с этим процедур, представительства, структуры, способов реализации и поддержки. В Российской Федерации избиратели из числа национальных меньшинств предпочитали скорее голосовать «против всех», чем за тех кандидатов на зарезервированные места, которые по мнению представителей меньшинств не способны отстаивать их интересы.
- Следует отметить, что может быть более правильным не усиливать этнические разногласия путем резервирования мест, поскольку это резервирование может само по себе служить потенциальным поводом для недоверия и антагонизма. Более того, в особых ситуациях может иметься определенный риск для некоторых избирателей, которые раскрывают свою принадлежность при включении в специальные списки избирателей. Основным возражением против резервирования мест является то, что оно может вести к увековечиванию этнического самосознания и разделения кандидатов на этнической основе, а также то, что результатом применения этой категории может быть дальнейшая дифференциация и дискриминация в обществе.
- В большинстве случаев специальные или зарезервированные места устанавливаются в рамках краткосрочных механизмов в переходных ситуациях для того, чтобы устранить опасения и озабоченность уязвимых меньшинств. Однако, опыт показывает, что эти механизмы не отмирают, а наоборот, выживают и становятся частью избирательного ландшафта страны.
- К другим общинным механизмам, которые откровенно признают этническую принадлежность как часть избирательного процесса, можно отнести использование подмандатных списков этнически неоднородных кандидатов, как в Ливане, и резервирование мест «лучшим из проигравших» для недостаточно представленных этнических меньшинств, как на Маврикии.

### **Чрезмерное представительство**

- Иногда применяется также механизм *чрезмерного представительства* групп меньшинств. Примером подобного механизма является Соединенное Королевство, где Шотландия и Уэльс имеют больше мест членов парламента в Британской палате общин, чем они имели бы, если бы единственным критерием была численность населения.

## **VIII. ЛУНДСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫБОРАМ: № 10**

**«Географические границы избирательных участков должны служить интересам справедливого представительства национальных меньшинств».**

## **А. Пояснения к содержанию**

В любой избирательной системе нарезка избирательных округов будет сказываться на уровне представительства, которое может получить национальное меньшинство. Границы избирательных округов могут быть проведены таким образом, чтобы или обеспечивать более справедливое представительство, или, наоборот, создавать условия, чтобы такое представительство было ограниченным или вообще отсутствовало.

Вопрос границ избирательных округов имеет два следующих аспекта, которые могут оказывать влияние на справедливое представительство меньшинств:

- Размер избирательного округа;
- разграничение территорий.

### **1. Размер избирательного округа**

Критическим признаком способности избирательной системы пропорционально превращать полученные голоса в места в избираемом органе является размер избирательного округа. Другими словами, речь идет о числе депутатов, подлежащих избранию в каждом избирательном округе. При одномандатной системе, такой как «первый получает пост», АГ или системе в два тура, размер округа равен единице. При многомандатных системах, наоборот, в каждом округе, по определению, будет избрано несколько депутатов. При любой пропорциональной системе само число депутатов, избираемых в каждом округе, в значительной степени определяет то, насколько пропорциональным будет результат. В этом отношении те системы, которые направлены на достижение большей степени пропорциональности, будут создавать очень большие округа, потому что такие округа способны обеспечить возможность представительства в законодательных органах даже очень мелким партиям. Например, округ, в котором должно быть избрано только три депутата, означает, что для гарантированной победы партия должна получить по крайней мере 25%+1 голос. Партия, которая имеет поддержку всего 10% избирателей, не сможет получить места, и голоса тех, кто поддержал эту партию на выборах, можно назвать поэтому потраченными впустую. Проблема заключается в том, что вместе с ростом округов – как в смысле числа получаемых мест, а часто, как следствие, и в смысле чисто географических размеров – ослабляется связь между избранным депутатом и его или ее собственным округом. Это может иметь серьезные последствия в тех обществах, в которых местные факторы играют значительную роль в политике, или в которых избиратели ожидают от депутатов тесных связей со своим округом, рассматривая их как собственных «делегатов» в законодательных органах.

Всегда будет иметь место различные степени отклонения при различных масштабах разграничения округов. Многие избирательные законы предусматривают приемлемую степень отклонения, равную, например, 5% как в Хорватии, или 10% как в Великобритании. Однако, некоторые страны допускают и большую степень отклонения, и поэтому трудно говорить о приемлемой степени отклонения, не рассматривая специфические обстоятельства, имеющиеся в каждой отдельной стране. Важным является то, что независимо от принятой степени отклонения, такое отклонение никоим образом не должно наносить ущерб национальным меньшинствам в смысле их представительства или условий для голосования.

Избирательные округа, в которых избирается несколько депутатов, даже при мажоритарной системе могут облегчить членам меньшинств возможность избираться в тех округах, где эти меньшинства не составляют большинство населения. Если же избранию подлежит всего один депутат, то избиратели, принадлежащие к большинству населения, имеют тенденцию голосовать за кандидата из этого большинства, в то время, как при системе многомандатных округов избиратели могут голосовать за список кандидатов, который включает кандидатов как от большинства, так и от меньшинства. Так, в Греции партии включают в свои списки представителей кандидатов-мусульман и по крайней мере двое из них обычно избираются. В Польше и Швейцарии партии имеют тенденцию балансировать свои списки таким образом, чтобы обеспечить полное представительство меньшинствам.

## 2. Территориальное разграничение

Способ, который применяется при демаркации границ избирательных округов, будет иметь решающее влияние на представительство в каждом отдельном районе. В то время, как общие принципы, которыми руководствуются при демаркации границ округов, рассматриваются ниже, важным для политиков и законодателей является решить в первую очередь, хотят ли они вообще проводить демаркацию таким образом, чтобы повысить шансы и обеспечить большее представительство меньшинств. Разграничение избирательных округов особенно часто ассоциируется с плюралистическими или мажоритарными избирательными системами. Обе системы во многом, если не исключительно, базируются на одномандатных округах. Границы таких округов периодически должны пересматриваться, чтобы отразить изменения в численности населения.

Избирательное законодательство, устанавливающее формальную структуру и правила изменения границ избирательных округов, должно решать следующие проблемы:

- Кто назначает тот орган, который будет заниматься этим вопросом?
- Кто будет определять линию прохождения границ округов?
- Кто будет являться последней инстанцией, ответственной за выбор окончательной схемы изменения границ округов?
- Должны ли те лица, которые составляют план нарезки округов, быть независимыми от законодательных органов и быть политически нейтральными?
- Должны ли законодательные органы играть какую-то формальную роль в этом процессе?
- Должен ли существовать какой-то механизм, предусматривающий участие общественности в процессе изменения границ округов?
- Должны ли быть установлены критерии, которыми будут руководствоваться конкретные исполнители процесса изменения границ округов?
- Как часто должны пересматриваться границы округов и как долго может продолжаться процесс их пересмотра?
- Что должно являться источником финансирования для органа, ответственного за пересмотр границ?

Основным принципом в вопросе о разграничении избирательных округов является то, что это разграничение должно осуществляться справедливым образом и не должно иметь отрицательного влияния, ведущего к ухудшению представительства какой-либо партии или группировки меньшинств. В некоторых случаях избирательные округа намеренно нарезаются таким образом, чтобы обеспечить лучшее представительство для групп меньшинств. Такой подход будет зависеть от территориального расселения национального меньшинства, а именно: проживает ли оно компактными группами в отдельных географических районах или меньшинства равномерно присутствуют на значительной части территории страны.

Как в развивающихся странах, так и в некоторых странах с устоявшейся демократией наблюдается тенденция, в соответствии с которой орган, проводящий нарезку округов, является независимым от исполнительной власти и представительным и легитимным по своему составу и структуре. Хотя, как и в случаях с избирательными комиссиями, многие страны Западной Европы возлагают эту ответственность на одно из подразделений правительства, нет сомнений в том, что степень легитимности и доверия к этому органу значительно возрастает, если он находится вне правительственных структур и имеет отдельный источник финансирования, что обеспечивает его легитимность и оперативную независимость. Кроме того, решения этого органа должны подлежать пересмотру в судебном порядке, как и любые другие решения исполнительных органов. В некоторых странах принятие решения о нарезке округов находится в компетенции законодательных органов, однако, передача этой критически важной области принятия решений исключительно в руки законодателей требует осторожного и взвешенного подхода.

Положение беженцев или перемещенных лиц должно быть предметом пристального рассмотрения с точки зрения выбора для них округа или условий для голосования вне своей территории. Это должно также распространяться на обеспечение представительства для кочевых племен. Исключительные правила, предусмотренные для бедуинских народностей в Иордании, являются хорошим примером в этой области. Таким же хорошим примером является образование специального округа для обеспечения голосования представителей цыганской общины в округе № 85 в Шуто Оризари, в бывшей Югославской Республике Македония, где находится самая большая в Европе цыганская община.

Лучшая практика нарезки округов включает:

- **Представительность.** Границы избирательных округов должны быть нарезаны таким образом, чтобы в этих округах могли избираться именно те кандидаты, которые являются их подлинными представителями. Это обычно означает, что границы округов должны максимально совпадать с границами общности интересов. Общность интересов можно определять разнообразным способом. Она должна включать административное деление, этническое или культурное своеобразие, естественную общность, вызванную физическими границами (например, острова). Если округа не учитывают общность интересов, как бы эта общность не определялась, это может привести к проблемам для единственного кандидата, когда он будет представлять интересы всего своего округа.

- **Равенство численности избирателей.** Избирательные округа должны быть нарезаны таким образом, чтобы они были примерно равными по численности населения. Такие округа позволяют обеспечить во время выборов равный вес голосов избирателей из разных округов.
- **Взаимность.** Процедура нарезки границ избирательных округов должна быть очень четко сформулирована в законодательстве, причем, таким образом, чтобы правила, определяющие сам процесс нарезки, были одинаковыми независимо от того, кто именно будет заниматься его реализацией. Для того, чтобы процесс пересмотра границ округов был беспристрастным, все политические партии должны воздерживаться от попыток повлиять на его результаты. Если же допускается, чтобы политические интересы играли какую-то роль в этом процессе, то к нему должны иметь доступ все политические партии. Правила процесса изменения границ округов должны быть совершенно понятными и доступными для всех соответствующих политических партий и других участников.

## IX. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СПРАВЕДЛИВОГО ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ: ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Рекомендации и варианты, приведенные выше, являются существенными инструментами и законодательными нормами, которые направлены на решение вопросов представительства меньшинств и на предотвращение дискриминации против этих меньшинств. Однако, реальная эффективность этих норм будет зависеть от двух критически важных факторов.

**Во-первых**, крайне важной является строгая приверженность всех основных политических партий и действующих лиц к обеспечению того, чтобы эти нормы и инструменты были эффективно внедрены и реализованы на практике, причем, особое внимание должно уделяться механизмам наблюдения за их реализацией. Механизмы наблюдения могут включать совместные комитеты или комиссии, которые обеспечивали бы соблюдение партиями кодексов поведения во время выборов или других норм, которые могут быть созданы для того, чтобы гарантировать отсутствие дискриминации против национальных меньшинств и такую атмосферу самого избирательного процесса, которая является и свободной, и справедливой. В этом отношении необходимо обратить внимание на соответствующие механизмы судопроизводства (избирательные суды или трибуналы), которые гарантировали бы как соблюдение закона, так и соответствующие санкции в случае его нарушения.

### *Механизм судопроизводства*

Вопрос разногласий и жалоб, возникающих в ходе избирательного процесса, является одним из тех вопросов, которые дают повод для дискуссий, а в ряде случаев и судебных споров.<sup>29</sup> Эти разногласия и жалобы могут включать как те, что имеют отношение к манере поведения, так и те, которые имеют административное происхождение и относятся к самому избирательному процессу и влияют на равенство и справедливость этого процесса. Имеется целый ряд различных подходов и структур, которые используются для решения избирательных споров. Некоторые из них показали свою эффективность на практике, другие требовали значительных финансовых затрат или вели к катастрофическим последствиям для

<sup>29</sup> Публикация ОБСЕ/БДИПЧ «Разрешение избирательных споров в странах-членах ОБСЕ: к стандартной системе наблюдения за избирательными спорами», Варшава, Октябрь 2000.

избирательного процесса, а в некоторых случаях и для процесса демократизации. Главным вопросом является способ и эффективность, с которой решаются избирательные споры. Следует подчеркнуть следующие аспекты, имеющие особое значение при решении избирательных споров:

- важность исчерпывающей законодательной базы для разрешения избирательных споров;
- создание и использование при разрешении избирательных споров и жалоб независимых систем и институтов;
- реализация экономичных моделей и систем избирательного судопроизводства и разрешения споров;
- необходимость последовательности, надежности и стабильности в применении избирательного судопроизводства;
- необходимость в конструктивном, своевременном и эффективном разрешении споров и жалоб;
- необходимость улучшения процесса обучения юридическим аспектам, способам примирения и вопросам организации избирательного судопроизводства;
- необходимость подбора беспристрастного и высокопрофессионального персонала для организации и повседневной работы избирательного судопроизводства.

**Во-вторых**, не менее важным является иметь соответствующие независимые и/или нейтральные органы, которые обеспечивали бы такое практическое воплощение положений и норм, касающихся прав меньшинств, которое бы твердо гарантировало, чтобы эти положения и нормы не оставались только на бумаге. В этом отношении главным исполнительным органом по реализации избирательного закона, избирательной системы и администрации будет избирательная администрация или избирательная комиссия данной страны. Для создания атмосферы доверия и содействия участию меньшинств в избирательном процессе, представители меньшинств должны быть включены в избирательные комиссии.

## **А. Варианты избирательных органов**

Поскольку функции и свойства избирательного органа были рассмотрены, следует перейти к определению того, где должен находиться такой орган. В самом упрощенном виде имеется выбор между двумя альтернативными возможностями: в составе правительства и за пределами правительства в форме избирательной комиссии. Однако, эти две возможности имеют ряд вариантов, определяемых разнообразием фактов и обстоятельств. Ниже рассматриваются четыре таких варианта:

### **1. Правительственный подход**

Первая модель предусматривает, что избирательная комиссия находится в составе одного из правительственных министерств, имеет своей задачей организацию и проведение выборов и для выполнения этой задачи использует возможности своего министерства и других государственных служб. Эта система хорошо работает в тех случаях, когда государственные учреждения пользуются репутацией профессионально подготовленных и политически нейтральных органов.

## **2. Контролирующий или судебный подход**

Вариантом подхода, описанного выше, является подход, при котором организация выборов также возлагается на какой-либо орган исполнительной власти, но за его деятельностью при этом наблюдает независимая избирательная комиссия, состоящая из специально подобранных судей. Задачей избирательной комиссии является наблюдать и отслеживать ход избирательного процесса, проводимого соответствующим правительственным министерством. Этот подход распространен в Восточной и Центральной Европе в таких странах, как Албания, Хорватия, Чешская Республика, Венгрия, Румыния и Словакия.

## **3. Независимый подход**

Третья модель подразумевает создание независимой избирательной комиссии, которая подчиняется непосредственно парламенту или парламентскому комитету. Независимая избирательная комиссия должна иметь значительную степень финансовой и административной независимости от другого исполнительного органа – правительства. Процесс подбора и назначения членов такой избирательной комиссии должен быть открытым и беспристрастным. В идеале этот подбор должен опираться на согласие всех политических партий, участвующих в выборах, и проводиться среди лиц, имеющих соответствующие квалификацию и опыт, а также имеющих репутацию независимых и цельных личностей. Приглашение для работы в комиссию лиц, пользующихся международной известностью или признательностью в своей стране, включая выдающихся представителей гражданского общества, также широко практиковалось в тех странах, в которых имел место конфликт или было подорвано доверие между партиями.

## **4. Партийный подход**

Еще одним рассматриваемым вариантом является тот, при котором все зарегистрированные политические партии делегируют своих представителей в национальную избирательную комиссию. Этим гарантируется представление в комиссии различных интересов, а также то что каждая партия получает определенную возможность контроля за самой работой комиссии. Однако, это порождает определенную проблему особенно в переходных ситуациях, когда партии имеют тенденцию выходить за свои обычные рамки влияния, что приводит к неэффективной и безрезультатной деятельности комиссии. Кроме того, делегированные члены комиссии могут не иметь требуемой квалификации и/или опыта для плодотворного участия в работе комиссии.

В Восточной Европе, практически во всех вновь нарождающихся демократиях, проведение выборов осуществляют или независимые комиссии (71%) или правительство при наличии наблюдательного органа (29%), который обычно включает представителей политических партий. Следует, однако, отметить, что хотя и может иметься законодательное положение о независимости и нейтральном характере избирательных комиссий, на практике это достигается с определенными трудностями. Такие вопросы, как процесс назначения и кем это назначение осуществляется, а также вопрос финансирования работы комиссии могут повлиять на работу избирательного органа и снизить его независимость и нейтралитет.

## **В. Состав избирательной комиссии или органа**

Является существенным, чтобы при рассмотрении вопроса состава избирательной комиссии или соответствующего избирательного органа, решался вопрос надлежащего представительства национального меньшинства. Это применимо ко всем приведенным выше вариантам подходов к формированию избирательных комиссий, хотя это и более трудно достижимо, если избирательный орган находится внутри исполнительных структур. Тем не менее, даже при таком подходе необходимо наличие достаточного уровня представительства и прозрачности, позволяющего национальным меньшинствам не только участвовать в принятии решений, но и создавать условия, при которых эти решения становились бы достоянием гласности.

Подобного рода участие меньшинств, там где оно возможно, в составе комиссий на самом высоком уровне должно переноситься и на представительство меньшинств на каждом уровне избирательной администрации от общенационального до местного. Особенно важно, чтобы представители групп меньшинств были включены в администрацию на уровне общин, где отдельные лица и избиратели будут тесно взаимодействовать с представителями избирательной администрации. Кроме того, принцип открытости и беспристрастности особенно важен для устранения подозрений и опасений со стороны национальных меньшинств.

### **1. Прозрачность**

Общее доверие к избирательному процессу в значительной степени зависит от всех соответствующих групп, начиная с правительства и гражданского общества, принимающих участие в формировании и деятельности избирательных органов. В этом отношении нельзя переоценить значение постоянных консультаций, общения и сотрудничества между избирательной администрацией, политическими партиями и институтами общества. Особое внимание этому фактору должно уделяться в процессе создания законодательной базы для избирательной администрации.

### **2. Беспристрастность**

Никакие посторонние лица, представители властей или политических партий не должны пытаться руководить деятельностью избирательного органа; он должен работать без каких-либо политических пристрастий или предпочтений. Орган, отвечающий за организацию выборов или наблюдающий за их проведением должен иметь возможность работать без постороннего вмешательства хотя бы потому, что любые предположения о манипуляциях, любые ощущения пристрастного подхода или мнимого вмешательства будут приводить к падению доверия не только к этому органу, но и ко всему избирательному процессу в целом. Имеется множество примеров того, как предполагаемое влияние одной или нескольких партий на избирательные механизмы серьезно подрывало доверие к результатам выборов. Это особенно характерно для нарождающихся или только начавших развиваться демократий, где наблюдается гораздо большая степень уязвимости к обвинениям в незаконном влиянии и пристрастности, что делает весь процесс зависимым от колебаний уровня доверия и впоследствии неизбежно приводит к сомнениям в результатах выборов и процесса в целом.

---

### **С. Избирательные органы постоянные или создаваемые вновь для каждых выборов (Ad Hoc)**

Первое решение, которое необходимо принять, относится к тому, должны ли избирательные комиссии создаваться и работать на постоянной или на временной (ad hoc) основе, то есть, будет ли комиссия работать непрерывно или только в период проведения избирательной кампании, а потом распускаться до следующих выборов. Тенденция пока складывается в пользу постоянных избирательных комиссий, которые обеспечивают более последовательное и эффективное управление избирательным процессом. Преимущества постоянных избирательных комиссий, особенно в вопросе национальных меньшинств сводятся к следующему:

- комиссия состоит из постоянных и подотчетных официальных лиц, которые известны общественности и которые заботятся о своей репутации в данной области;
- накопление от выборов к выборам профессиональных навыков, а также базы данных институционального характера в области проведения выборов;
- возможность для национальных меньшинств взаимодействовать с должным образом учрежденной и постоянной группой личностей и профессионалов;
- возможность для членов постоянных избирательных комиссий общаться на международном уровне и обеспечивать приверженность международным нормам в вопросах, касающихся меньшинств.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - ОПРОСНЫЙ ЛИСТ**

**ОПРОСНЫЙ ЛИСТ ПО ОСНОВАМ СОЗДАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ**

	<b>Позиция</b>	<b>Да</b>	<b>Нет</b>
1.	Какова структура общества? Разделено ли оно по этническим, религиозным, языковым и другим признакам?		
2.	Способны ли существующие политические институты справляться с конфликтами и обеспечивать разрешение осложнений, относящихся к вопросу меньшинств?		
3.	Проживают ли этнические группы компактно в одном или нескольких районах? Распылены ли этнические группы по всей стране?		
4.	Имеется ли между группами такой тип конфликта, который может быть разрешен путем создания определенной избирательной системы? Что является причиной конфликта – например, конфликт из-за ресурсов, по территориальному вопросу, из-за прав меньшинства и т.п.?		
5.	Сможет ли выбранная избирательная система надлежащим образом способствовать представлению в парламенте всех групп населения?		
6.	Существует ли возможность отрицательного воздействия предлагаемой избирательной системы на представительство меньшинств? Существуют ли другие пути для обеспечения их представительства?		
7.	Как избирательная система отразится на развитии системы политических партий? Можно ли содействовать развитию многоэтнических партий?		
8.	Если меньшинства представлены в законодательных органах, имеются ли механизмы для их эффективного представительства?		
9.	Имеются ли специальные нормы, которые содействуют назначениям представителей меньшинств на государственную службу?		
10.	Имеются ли численные или процентные пороги, которые улучшают или уменьшают возможности для включения представителей меньшинства в органы власти?		
11.	Предусматривает ли избирательная система четкую связь между отдельными депутатами или всем депутатским корпусом и избирателями из меньшинств или их общинами?		
12.	Поощряет ли избирательная система объединения на межэтнической основе?		
13.	Поощряются ли партии к включению в свои списки или выдвижению кандидатов, представляющие различные социальные группы?		
14.	Способствует ли система созданию обстановки сдержанности и согласия, а также смягчению этнического экстремизма?		
15.	Разрешено ли мелким партиям объединяться для участия в выборах и в то же время оставаться самостоятельными?		
16.	Имеется ли резервирование или квотирование мест для групп меньшинств?		
17.	Имеются ли обязательные этнически смешанные списки кандидатов?		
18.	Используется ли механизм чрезмерного представительства групп меньшинств для повышения степени их участия?		

### ОПРОСНЫЙ ЛИСТ

В зависимости от принятой избирательной системы принимают ли во внимание или предполагают ли границы избирательных округов:

	Позиция	Да	Нет
1.	Физико-географические препятствия и ограничения, такие как реки, горы, дороги и пр.		
2.	Общность интересов		
3.	Легкость доступа для групп меньшинства		
4.	Тесная связь избирателей с избранными представителями		
5.	Необходимость избегать разделения и распыления групп меньшинств при организации голосования		
6.	«Независимость» и нейтралитет официальных лиц, которым поручена нарезка границ избирательных округов или ее изменение		
7.	Возможность участия общественности в процессе изменения границ округов		
8.	Интервалы между пересмотрами существующих границ		
9.	Критерии (кроме перечисленных выше), влияющие на линию прохождения границы		
10.	Относительное равенство избирательных округов или их сбалансированность в смысле соотношения население/территория		
11.	Необходимость равного и сбалансированного вклада политических партий в этот процесс, если разрешено их участие		
12.	Наличие представительства или другое официальное участие меньшинства в работу органа, ответственного за нарезку границ округов		
13.	Избежание подтасовок и манипуляций при определении границ		
14.	Права беженцев и перемещенных лиц		

### Меры по устранению опасений и озабоченности меньшинства

	Позиция
1.	Создание механизма независимого судопроизводства для рассмотрения жалоб и обеспечения необходимого уровня представительства меньшинства в этом судебном органе.
2.	Наличие специального механизма для рассмотрения жалоб и апелляций, вызванных опасениями меньшинства.
3.	Назначение специального подотчетного парламенту «комитета по демаркации» с включением в него представителей меньшинства.
4.	Представительство или участие меньшинств в «комитете по населению», занимающемся определением численности населения в качестве базиса для нарезки округов.
5.	Обеспечение открытости и доступности для общественности таких аспектов, как финансирование и бюджетные ассигнования на проведение выборов.
6.	Представительство меньшинств в специальных наблюдательных органах, в задачу которых входит отслеживание таких аспектов, как использование правительственных ресурсов, использование государственных СМИ, включая распределение эфирного времени на радио и телевидении и т.п.
7.	Равноправное участие меньшинств в организации финансирования избирательной кампании и подготовке нормативов по вопросу финансирования политических партий.
8.	Использование комитетов избирательных комиссий по связям с политическими партиями для поддержания постоянных контактов с политическими партиями и особенно с группами меньшинств, имея в виду учет их проблем и особых избирательных нужд.
9.	Включение в избирательное законодательство положения о международных и местных наблюдателях для обеспечения наблюдения за выборами и контроля за открытостью и справедливостью избирательного процесса.
10.	Обеспечение со стороны избирательных комиссий принятия специальных директив и постановлений, которые поддерживают и разъясняют конституционные и/или законодательные нормативы, касающиеся прав меньшинств.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II – СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

### Избирательные системы: словарь терминов

**Альтернативное голосование (АГ)** – преференциальная, плюралистическая мажоритарная система, используемая в одномандатных округах, при которой избиратели при голосовании наносят на бюллетени номера в порядке предпочтения кандидатов. Победившим объявляется кандидат, набравший более 50% первых мест. Если ни одному кандидату не удалось набрать абсолютное большинство первых мест, голоса перераспределяются до тех пор, пока один из кандидатов не получает абсолютное большинство поданных голосов.

**Голосование за блок (БГ)** – плюралистическая мажоритарная система, используемая в многомандатных округах, при которой избиратели имеют столько голосов, сколько кандидатов необходимо избрать. Голосование может быть как за кандидатов, так и за партии. Подсчет голосов идентичен с системой «первый получает пост», при которой места достаются кандидатам, получившим наибольшую сумму голосов.

**Закрытый список** – форма пропорционального списочного представительства, которая предусматривает, что избиратели должны голосовать только за партию и не могут выразить свое предпочтение каким-либо кандидатам из числа включенных в список.

**Система относительного большинства (СОБ)** – самая простая форма плюралистическо-мажоритарной избирательной системы с использованием одномандатных округов. Безусловное голосование только за кандидата. Избранным считается тот кандидат, который набрал больше голосов, чем любой другой, причем, не обязательно большинство всех голосов.

**Свободный список** – форма пропорционального представительства, которая предусматривает возможность для очевидного выбора или накопления голосов.

**Ограниченное голосование** – Плюралистическо-мажоритарная система, применяемая в многомандатных округах, в которых избиратели имеют более одного голоса, но при этом число голосов у каждого меньше, чем число избираемых кандидатов. Подсчет идентичен подсчету при системе относительного большинства, при которой места получают кандидаты, набравшие наибольшую сумму голосов.

**Система пропорционального представительства по партийным спискам** – в своей наиболее простой форме пропорциональное списочное представительство предусматривает, что каждая партия предлагает избирателям список кандидатов; избиратели голосуют за партию, и партии распределяют места в соответствии с их долей от всех голосов, полученных в масштабе страны. Избранными считаются кандидаты, входившие в партийные списки.

**Мажоритарно-плюралистическая (Система в два тура)** – Во французской избирательной системе в два тура любой кандидат, который в первом туре получает голоса более, чем 12,5% зарегистрированных избирателей, выходит во второй тур. Избранным признается тот, кто во втором туре получит наибольшее число голосов, независимо от того, получено или нет абсолютное большинство голосов. Поэтому мы считаем эту систему мажоритарно-плюралистическим вариантом системы в два тура.

**Мажоритарная система (Система в два тура)** – наиболее распространенным для систем в два тура способом голосования во втором туре является прямое единоборство между двумя кандидатами, получившими в первом туре наибольшее число голосов. Мы называем эту систему мажоритарной системой.

**Смешанная пропорциональная система (СПС)** – система при которой часть парламента (обычно половина) избирается в плюралистически-мажоритарных округах, а оставшаяся часть выбирается по системе пропорционального представительства по партийным спискам. При системе СПС места, полученные в результате голосования по системе пропорционального представительства, компенсируют все диспропорции в распределении мест, образовавшиеся в округах.

**Открытый список** – Форма системы пропорционального представительства по партийным спискам, при которой избиратели могут выразить свое предпочтение любому кандидату внутри партийного списка, а также голосовать за партию.

**Параллельная система** – полупропорциональная система, при которой пропорциональное представительство применяется в сочетании с плюралистически-мажоритарной системой, но при которой в отличие от смешанной пропорциональной системы места, полученные в ходе пропорционального голосования, не позволяют компенсировать диспропорции, возникшие в ходе голосования за плюралистически-мажоритарные мандаты.

**Голосование за партийный блок (ПБ)** – одна из форм голосования за блок, при которой избиратели выбирают между партиями, а не кандидатами. Партия-победительница, как правило, получает все места в округе.

**Плюралистически-мажоритарные системы** – характерным отличием плюралистически-мажоритарной системы является то, что они почти исключительно применяются в одномандатных округах. При системе относительного большинства победителем является кандидат, получивший большинство, но не обязательно абсолютное большинство голосов. Когда эта система применяется в многомандатных округах, она становится системой голосования за блок. Мажоритарные системы, такие, как австралийская система альтернативного голосования или французская система голосования в два тура, стараются создать условия, при которых победивший кандидат получал абсолютное большинство от поданных голосов.

**Преференциальное голосование** – Избирательная система, при которой избиратели выстраивают кандидатов в бюллетене в порядке собственного предпочтения. Системы альтернативного голосования, единого переходящего голоса и системы, используемые при выборах президента Шри-Ланка – все это примеры систем преференциального голосования.

**Пропорциональное представительство (ПП)** – любая система, которая сознательно старается сократить расхождение между процентом голосов, который партия получает на общенациональных выборах, и долей мест, которые эта партия получает в парламенте. Например, если партия получила 40 процентов голосов, она должна иметь примерно 40 процентов мест.

---

**Полупропорциональные системы (Полу-ПП)** – это такие избирательные системы, которые в общем дают результаты голосования между пропорциональностью систем ПП и диспропорциями плюралистически-мажоритарных систем.

**Система единого непереходящего голоса (СЕНГ)** – полупропорциональная система, которая включает в себя применение в многомандатных округах метода подсчета голосов по системе относительного большинства и при которой каждый избиратель имеет только один голос.

**Система единого переходящего голоса (СЕПГ)** - преференциальная система пропорционального представительства, используемая в многомандатных округах. Для победы на выборах кандидаты должны получить определенную квоту голосов, отдавших им первое место. Затем в том случае, когда проигравший кандидат исключается, или у победителя имеется избыток голосов, предпочтения избирателей перераспределяются среди других оставшихся кандидатов.

**Система в два тура (ДТС)** – плюралистически-мажоритарная система, при которой проводится второй тур голосования, если ни один из кандидатов не получил абсолютного большинства голосов в первом туре.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ III – ИНТЕГРИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ БДИПЧ**

### **НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ**

- I. ВВЕДЕНИЕ**
- II. РОЛЬ БДИПЧ НА ПОДГОТОВИТЕЛЬНОМ ЭТАПЕ**  
Таблица 1: Обзор законодательной базы
- III. РОЛЬ МИССИИ ПО ОЦЕНКЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ**  
Таблица 2: Вопросы по регистрации избирателей
- IV. РОЛЬ СОТРУДНИКОВ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (МНВ)**  
Таблица 3: Вопросы подготовки избирателей
- V. РОЛЬ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ**
- VI. РОЛЬ КРАТКОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ**
- VII. ПОДГОТОВКА ОТЧЕТОВ ПО ПОЛОЖЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**
- VIII. РЕКОМЕНДАЦИИ БУДУЩИМ МНВ**

#### **Приложение 1 Вопросы национальных меньшинств и организация наблюдения**

### **I. ВВЕДЕНИЕ**

Вопрос о том, насколько избирательная система государства-участника ОБСЕ может содействовать представительству национальных меньшинств в избираемых органах, является важным для миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) в смысле соответствия этой избирательной системы международным стандартам. БДИПЧ ставит себе задачу обеспечить МНВ таким инструментом, определяющим степень соответствия международным стандартам избирательной системы государств-участников ОБСЕ, чтобы с его помощью можно было бы полностью учитывать как сравнительный опыт всего региона ОБСЕ, так и конкретную динамику политического развития рассматриваемой страны.

В этом разделе делается попытка использовать Лундские рекомендации в контексте работы и существующей методологии МНВ БДИПЧ, выделяя важнейшие проблемы, подлежащие рассмотрению, и стараясь определить пути их оптимального решения.

Структура данного документа включает рассмотрение каждого элемента МНВ, начиная с отдела БДИПЧ по выборам, и заканчивая организацией работы краткосрочных наблюдателей (КСН). Предлагаются также решения по вариантам отчетности о наблюдениях, как внутри

МНВ, так и для широкой общественности. И, наконец, предлагаются некоторые изменения в существующей методологии МНВ БДИПЧ для того, чтобы учитывать этот новый подход.

## II. РОЛЬ БДИПЧ НА ПОДГОТОВИТЕЛЬНОМ ЭТАПЕ

- Отдел БДИПЧ по выборам получает соответствующие законодательные акты перед направлением в страну миссии по оценке потребностей (МОП). Эти акты включают:
  - Закон о выборах;
  - Конституцию;
  - Закон о политических партиях;
  - другие соответствующие законы и постановления, которые оказывают влияние на избирательные процессы, например, такие как формирование избирательных комиссий и освещение избирательной кампании в СМИ.
- Кроме того, БДИПЧ также получает копии различных докладов о ситуации с национальными меньшинствами в стране, подлежащей наблюдению. Они включают:
  - Закон о национальных меньшинствах;
  - доклады ОБСЕ, ВКНМ, доклады Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, отчеты миссий, направленных в страну;
  - доклады международных и местных неправительственных организаций (НПО) и т.п.
- Когда БДИПЧ проводит оценку избирательного законодательства и определяет, соответствует ли законодательная база, управляющая избирательным процессом, обязательствам принятым в рамках ОБСЕ, эта оценка должна включать рассмотрение вопроса национальных меньшинств, руководствуясь данными Рекомендациями.

В таблице приводятся некоторые основные вопросы, подлежащие рассмотрению:

**Таблица 1**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/> <i>Предусматривает ли Конституция всеобщее избирательное право без ограничений для национальных меньшинств?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Имеются ли специальные критерии для прав голосования, относящихся к национальным меньшинствам и если есть, то вызывают ли они озабоченность?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Имеются ли в избирательном законодательстве специальные нормы, предусматривающие участие национальных меньшинств?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Универсально ли применяется право образования политических партий или политических организаций и нет ли в нем норм, направленных на ограничение участия национальных меньшинств?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Имеются ли какие-либо ограничения для образования политической партии по общинному признаку?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Предусматривает ли избирательное законодательство какие-либо административные ограничения, которые препятствуют справедливому участию кандидатов или партий национальных меньшинств?</i></li><li><input type="checkbox"/> <i>Имеются ли неразумные требования, препятствующие участию в выборах кандидатов от национальных меньшинств?</i></li></ul> |
|--|

- ❑ *Являются ли равноправными по закону и на практике нормативы государственного финансирования партий и кандидатов (там, где оно имеет место)?*
- ❑ *Предусматривают ли нормы, относящиеся к СМИ, разумный и справедливый доступ для кандидатов/партий национальных меньшинств?*

### III. РОЛЬ МИССИИ ПО ОЦЕНКЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ

- Рассмотрение общей законодательной базы

В зависимости от того, был ли проведен анализ законодательной базы до прибытия МОП в страну, члены миссии должны постараться определить основные проблемы и политическое значение соответствующих законов.

На основе вышеприведенной Таблицы 1 МОП должна определить, в какой степени нормы закона могут ограничивать участие национальных меньшинств.

Если полный анализ законодательной базы уже был проведен, МОП должна обсуждать со своими собеседниками ключевые моменты и вопросы для того, чтобы лучше понимать их глубинную суть.

- Проведение встреч с представителями политического и гражданского сообщества

Одной из главных задач МОП является встреча с представителями ключевых институтов и организаций. При обсуждении вопросов национальных меньшинств в число собеседников могут входить представители:

- Центральной избирательной комиссии /министерства, ответственного за проведение выборов;
- министерства, ответственного за рассмотрение обращений о предоставлении гражданства;
- политических партий, включая партии, представляющие национальные меньшинства;
- групп, представляющих интересы национальных меньшинств;
- международных и местных НПО, заинтересованных в вопросах национальных меньшинств;
- местных СМИ, включая представителей национальных меньшинств.

Во время этих встреч представители МОП должны поднимать любые специфические вопросы, которые требуют освещения, как возникшие во время анализа законодательной базы, так и возникшие из опыта предыдущих выборов или текущего развития.

- Анализ процесса получения гражданства и условий регистрации избирателей

Во время встреч, проводимых МОП, очень важно установить, сталкивались ли национальные меньшинства с препятствиями при попытке зарегистрироваться в качестве избирателей. Эти преграды могут быть связаны с проблемами получения

гражданства, и в этом случае МОП должна рассмотреть вопрос гражданства с соответствующим государственным учреждением.

Приведенная ниже Таблица 2 перечисляет некоторые вопросы, которые может быть необходимым поднять:

**Таблица 2**

- Требуется ли для регистрации наличие постоянного места жительства или адреса?
- Сталкивалось ли какое-либо национальное меньшинство с проблемами регистрации в качестве избирателей?
- Носили ли эти проблемы законодательный, административный или политический характер?
- Искренне ли стараются власти устранить эти недостатки?
- Какова политическая подоплека пробелов в процессе регистрации?
- Повлияет ли это на уровень представительства национального меньшинства?
- Может ли гражданин зарегистрироваться для голосования без документов, удостоверяющих личность?

Необходимо проанализировать, насколько далеко могут заходить ограничения возможности для представительства меньшинства, связанные с нормативами, регулируемыми выдвижение кандидатов, учреждение партий и т.п.

Такие ограничения могут включать:

- ограничения по образованию партий по общинному признаку;
- требования по владению языком для выдвигаемых кандидатов.

• Анализ законодательства о СМИ

МОП должна убедиться в том, существуют ли для национальных меньшинств ограничения доступа к средствам массовой информации.

Эти ограничения могут включать:

- техническую невозможность приема трансляции СМИ в отдаленных районах, в которых проживают национальные меньшинства;
- отсутствие передач на языке национального меньшинства;
- отсутствие доступа у кандидатов/партий к национальным меньшинствам;
- отсутствие равенства в освещении СМИ кандидатов/партий национальных меньшинств.

#### IV. РОЛЬ ОСНОВНОГО СОСТАВА МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

- Подготовка обзора положения национальных меньшинств в данной стране

Одной из первых задач МНВ должно быть дополнение существующих обзоров положения национальных меньшинств в данной стране. Этот обзор может включать:

- определение географических районов проживания национальных меньшинств;
- определение основных вопросов, поднятых МОП/обзорами законодательства/другими докладами;
- определение основных партий/кандидатов/групп, представляющих национальные меньшинства;
- включение районов проживания национальных меньшинств в план размещения долгосрочных наблюдателей (ДСН);
- проведение брифинга для ДСН, направляемых в эти районы (о роли ДСН см. ниже).

- Регулярные встречи с представителями политических кругов и гражданского общества

МНВ должна продолжать встречи с представителями правительства, партий, гражданского общества и групп национальных меньшинств в течение всей миссии, стараясь следить за развитием событий и возникновением проблем.

- Отслеживание процесса регистрации избирателей и составления списков избирателей

Используя информацию, получаемую от ДСН и от текущих встреч с местными представителями, необходимо изучать вопросы, поднятые в приведенной выше Таблице 2.

- Предвыборная информация для избирателей и всего общества

Любая предвыборная информация, направленная на подготовку избирателей, должна быть также и на языке национальных меньшинств. Информация, относящаяся к выборам, обычно включает:

- информацию о будущих кандидатах;
- предвыборную информацию для избирателей;
- информацию для избирателей о порядке голосования в день выборов.

МНВ может включить следующие вопросы в свою аналитическую базу для сотрудников миссии и ДСН:

<p><b>Таблица 3</b></p>
-------------------------

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>❑ <i>Обязывает ли закон Центральную избирательную комиссию или какой другой орган надлежащим образом информировать избирателей о всех сторонах избирательного процесса. Выполняется ли это обязанность?</i></li><li>❑ <i>Было ли правильно понята национальными и местными СМИ их обязанность информировать общественность по вопросу выборов?</i></li></ul> |
|--|

- Были ли потенциальные кандидаты достаточно хорошо проинформированы по вопросу порядка выдвижения и регистрации?
- Имело ли место наличие большого числа недействительных бюллетеней, свидетельствующее об отсутствии понимания у избирателей способов их заполнения?
- Были ли недействительные бюллетени сконцентрированы в определенных районах или среди определенных социальных групп?
- Были ли средства связи, использованные для обучения и информирования участников избирательного процесса, способными достичь всех уголков страны?
- Имели ли меньшинства в отдаленных районах доступ к учебным и информационным материалам?
- Использовались ли в учебных и информационных программах для избирателей языки национальных меньшинств?

- Отслеживание процесса выдвижения кандидатов и партий

В дополнение к анализу масштабов применения норм, которыми существующее законодательство может ограничить или предотвратить участие меньшинств в выборах (таких, например, как строгие требования владения языком), МНВ должна также отслеживать фактическое соблюдение этого законодательства на практике.

Соответствующие сотрудники миссии по наблюдению за выборами и долгосрочные наблюдатели должны наблюдать за процессом выдвижения кандидатов и исследовать случаи отказа в выдвижении кандидатов. МНВ и ДСН должны встречаться на регулярной основе с представителями партий/ групп/ кандидатов меньшинства, и в тех случаях, когда им было отказано в выдвижении, должны стараться получить копии всех соответствующих документов. После этого необходимо проводить встречи с соответствующими избирательными комиссиями/министерствами для выяснения всех деталей этого вопроса.

- Наблюдение за СМИ

Вопрос справедливого участия в выборах национальных меньшинств должен быть частью стандартной методологии БДИПЧ по наблюдению за средствами массовой информации.

Основными проблемными вопросами являются:

- имеют ли партии/кандидаты меньшинства разумный и справедливый доступ к СМИ;
- имеются ли СМИ на языке (языках) национальных меньшинств;
- имеют ли меньшинства в отдаленных районах достаточный доступ к СМИ.

- Наблюдение за избирательной кампанией

МНВ должна включить рассмотрение вопросов, связанных с национальными меньшинствами, в свою методологию как часть текущих наблюдений за проведением избирательной кампании.

Важные вопросы, совпадающие с основной методологией наблюдения, включают в себя:

- Имела ли место свобода передвижения и собраний в районах проживания меньшинства? Были ли случаи, когда избиратели не допускались к участию в собраниях, и чинились ли препятствия при передвижении представителей партий и кандидатов по своим избирательным округам или при организации там собраний избирателей?
  - Позволялось ли объединениям и партиям национальных меньшинств пользоваться общественными зданиями во время избирательной кампании?
  - Могли ли национальные меньшинства печатать и публично распространять свои избирательные материалы?
  - Могли ли они печатать эти материалы на родном языке?
  - Имели ли место кампании против меньшинства или запугивание их другими группами или властями, возможно с целью разжигания ненависти?
- Анализ влияния на национальные меньшинства избирательной системы и округов

Используя встречи с представителями национальных меньшинств и анализируя результаты выборов, МНВ должна быть в состоянии определить степень воздействия принятой избирательной системы и существующей нарезки избирательных округов на представительство меньшинств.

Важными вопросами для рассмотрения являются:

- Получили ли меньшинства представительство? Если да, то в какой степени это представительство было пропорциональным их численности?
- Была ли нарезка округов, в которых проживают меньшинства, произведена таким образом, чтобы свести до минимума или исключить представительство этих меньшинств?
- Нарушали ли границы округов естественные демографические границы, разделяя национальные меньшинства на части и создавая тем самым в этих округах численное превосходство для населения большинства?
- Исходя из числа зарегистрированных избирателей в каждом округе, являются ли национальные меньшинства слабее представленными, поскольку в их округе зарегистрировано больше избирателей, чем в других?
- Учитывались ли каким-то образом интересы кочевых народов?

## V. РОЛЬ ДОЛГОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ (ДСН)

- Аналитический материал, подготовленный сотрудниками МНВ

Сотрудники миссии по наблюдению за выборами должны включить вопросы и проблемы национальных меньшинств в аналитический материал, предназначенный для ДСН.

Этот материал должен содержать в себе:

- Включение вышеуказанных вопросов и проблем в материалы брифинга для ДСН, в том числе:
  - список соответствующих лиц/организаций, с которыми ДСН необходимо встретиться. К ним можно отнести избирательные комиссии, политические

партии/кандидатов, представителей национальных меньшинств, группы, представляющие гражданское общество, СМИ;

- список соответствующих вопросов, которые необходимо поставить, и которые касаются мнений об избирательном законодательстве и избирательной системе, выдвижению кандидатов, регистрации избирателей, избирательной кампании и т.п.

- При дислокации ДСН должны включаться районы с высокой концентрацией национальных меньшинств и для команд долгосрочных наблюдателей, направленных в эти районы должны проводиться специальные брифинги.

- ДСН должны полностью информировать краткосрочных наблюдателей КСН

ДСН, которые отвечают за районы с проживанием национальных меньшинств, должны предоставить командам КСН, размещаемым в этом же районе, полную информацию об особенностях данного избирательного округа.

Письменные материалы, подготовленные ДСН и предназначенные для краткосрочных наблюдателей, должны содержать информацию по демографическим структурам района и обозначить основные проблемы.

ДСН должны создать условия для того, чтобы КСН присутствовали на тех избирательных участках, на которых будут голосовать национальные меньшинства. Ниже приводятся вопросы, которые должны быть при этом приняты во внимание.

## VI. РОЛЬ КРАТКОСРОЧНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ (КСН)

Там, где это возможно, формы отчетов КСН должны содержать специальные разделы по вопросам национальных меньшинств. Эти же вопросы должны освещаться на брифингах КСН.

- Уровень участия и понимания происходящих процессов

Форма отчета КСН вполне может включать вопрос об уровне участия избирателей и уровне понимания ими происходящих процессов.

КСН, работающие в районах проживания национальных меньшинств, должны быть заинтересованы специально включать в отчет именно эти вопросы, поскольку они крайне важны для анализа участия меньшинств, а также для определения того, насколько властям удалось решить проблемы регистрации избирателей и их подготовки к выборам.

- Доказательства запугивания или ограничения передвижения

Как это уже отмечалось выше, всем КСН будет задаваться вопрос о примерах запугивания избирателей или ограничениях в передвижениях избирателей.

КСН будут задавать вопросы, имелись ли, например, в их районе блок-посты или значительные силы полиции/служб безопасности/партийных активистов, которые или не

давали избирателям возможности голосовать, или запугивали их с целью вынудить проголосовать за какую-то определенную партию или кандидата.

- Точность списков избирателей

КСН должны знать о том, что им необходимо пристально наблюдать за процессом регистрации избирателей в районах с проживанием национальных меньшинств и проверять те случаи, когда избиратели оказывались не внесенными в списки.

Если примеры отсутствия фамилий в списке повторяются часто, КСН должны получить объяснение в избирательных комиссиях (включая окружные комиссии).

- Организация избирательных участков и состав избирательных комиссий

КСН должны включать в отчет вопрос удобства избирательных участков для национальных меньшинств. Например, имеются ли случаи размещения избирательных участков в таких районах, где можно проголосовать, только преодолев определенные препятствия или проделав длинный путь, чтобы добраться до этого участка.

КСН должны также получить представление о составе избирательных комиссий и о том, насколько состав комиссий отражает состав местной общины.

## **VII. ОТЧЕТЫ ПО ВОПРОСАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

- Отчет миссии по оценке потребностей

Если имеются серьезные проблемы, которые требуют освещения, то отчет миссии по оценке потребностей должен содержать особый раздел, посвященный национальным меньшинствам. Этот момент является важным, поскольку поднимаются те вопросы, которые затем войдут в аналитическую базу МНВ, включая вопрос размещения наблюдателей в проблемных районах.

- Внутренние отчеты миссии: еженедельные отчеты/отчеты ДСН/отчеты КСН

Как это отмечено выше, ДСН должны предоставлять отчеты по проблемным вопросам, касающимся национальных меньшинств. Основные вопросы должны также отражаться в еженедельных отчетах МНВ, направляемых в Отдел по выборам БДИПЧ.

КСН могут представлять отчеты как в виде регулярного заполнения форм отчетности, так и во время дебрифингов ДСН, которые должны фокусироваться на информации, специфической для данного региона.

- ***Заявление для печати и предварительные выводы и результаты***

Если во время работы МНВ были выявлены какие-либо важные проблемы, они могут включаться в заявление для прессы и в предварительные выводы и результаты, которые публикуются сразу же после выборов.

- ***Заключительный отчет и приложения к нему***

Вопросы и проблемы, касающиеся национальных меньшинств, должны также отражаться в заключительном отчете БДИПЧ по каждому выборам. Если в этой области имеются значительные проблемы, то они могут быть рассмотрены в более просторном приложении к заключительному отчету. Это позволит более детально обсудить эти проблемы.

- **Специальный отчет по меньшинствам**

Смотрите ниже.

## **VIII. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БУДУЩИХ МНВ**

- **Ответственный за вопросы национальных меньшинств**

Один из экспертов, входящих в состав Миссии по наблюдению за выборами, возможно, политаналитик, должен быть ответственным за вопросы национальных меньшинств.

Этот сотрудник должен совместно с главой миссии создать аналитическую базу по национальным меньшинствам для ДСН, чтобы дать им возможность подготовить письменный отчет. Он также должен отвечать за анализ всех отчетов ДСН по проблемам национальных меньшинств.

В состав МНВ должен включаться местный специалист по национальным меньшинствам, который должен работать под руководством политаналитика или сотрудника миссии, отвечающего за национальные меньшинства.

ДСН и КСН, работающие в районах с высокой концентрацией национальных меньшинств, должны иметь переводчиков как с языка меньшинства, так и языка большинства населения района.

## ДОПОЛНЕНИЕ 1 - ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ТЕХНИКА НАБЛЮДЕНИЯ

Рекомендация	Тема	Техника наблюдения	Ответственные
<p>Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам участвовать в проведении общественных мероприятий, включая право избирать и быть избранными без дискриминации.</p>	<p>Законодательная база</p>	<p>Анализ Конституции, Закона о выборах и других соответствующих законодательных актов с целью определить, насколько адекватно они обеспечивают основные права человека для национальных меньшинств.</p>	<p>Анализ до МОП/МОП/МНВ</p>
	<p>Регистрация избирателей и их гражданство</p>	<p>Встречи с представителями национальных меньшинств, политических партий и представителями правительства для определения ключевых проблем национальных меньшинств в данной стране</p>	<p>МОП / МНВ / ДСН</p>
		<p>Проверить у национальных меньшинств и соответствующих официальных лиц, имеются ли у национальных меньшинств проблемы, связанные с получением гражданства и/или регистрации в качестве избирателей</p>	<p>МОП / МНВ / ДСН</p>
		<p>Проверить списки избирателей для соответствующих округов и наблюдать за процессами изменения и обновления этих списков</p>	<p>ДСН</p>
	<p>Предвыборная информация для избирателей и общества</p>	<p>Проверить, способна ли программа обучения избирателей обеспечить потребности национальных меньшинств как в отношении языка, на котором она издается, так и в отношении способа доставки.</p>	<p>МНВ / ДСН</p>
	<p>Выдвижение кандидатов и политических партий</p>	<p>Проверить, имеются ли какие-либо положения, относящиеся к выдвижению партий и кандидатов, такие, как требования по использованию определенного языка, которые могут служить препятствием для участия в выдвижении представителей национальных меньшинств</p>	<p>МОП / МНВ</p>
<p>Право на ведение кампании и доступ к СМИ</p>	<p>Проверить, имеют ли кандидаты/партии национальных меньшинств свободу в выборе языка для ведения избирательной кампании на собраниях, для печатных материалов и в радио и ТВ-передачах</p>	<p>МОП / МНВ</p>	
	<p>Проверить, имеют ли кандидаты/партии меньшинств возможность организовать и провести собрания и политические митинги без запугивания и постороннего вмешательства.</p>	<p>МНВ / ДСН</p>	

Рекомендация	Тема	Техника наблюдения	Ответственный
Необходимо иметь возможность учреждать политические партии на основе общинного интереса, а также такие партии, которые не обязательно связаны с интересами отдельных общин	Учреждение политических партий	Имеются ли какие-либо законодательные или административные препятствия для учреждения политических партий по признаку общинного единства	МОП / МНВ
	Финансирование политических партий	МНВ должна отслеживать процесс выдвижения кандидатов и проверять, соблюдается ли на практике дух и буква закона	МНВ / ДСН
Избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинства	Выбор избирательной системы	Определить, является ли справедливым механизм обеспечения финансовой поддержки партий/кандидатов и правильно ли он применяется на практике	МОП / МНВ
		Должен проводиться детальный анализ избирательной системы и ее влияния на участие национальных меньшинств в избирательном процессе	МНВ
		Окончательный анализ справедливости системы по отношению к национальным меньшинствам должен полностью охватывать вопросы национальной политической культуры, текущей политической истории, влияние других систем на политическое и демократическое развитие страны, а также ее региональные проблемы.	МНВ
Географические границы избирательных округов должны обеспечивать представительство национальных меньшинств	Нарезка избирательных округов	Определить имело ли место при нарезке округов сознательное стремление исключить или уменьшить представительство национальных меньшинств. Такой анализ должен содержать описание районов компактного проживания рассматриваемого меньшинства, а также уровень учета их интересов	МНВ / ДСН
	Размер избирательных округов	Исходя из данных по регистрации избирателей по округам, необходимо провести сравнительный анализ численности избирателей в каждом округе и определить, соответствует ли размер данного округа общенациональной тенденции и избирательному законодательству	МНВ / ДСН