



Руководство

по вопросам наблюдения
и содействия участию
национальных меньшинств
в избирательных процессах

Руководство

по вопросам наблюдения и содействия
участию национальных меньшинств
в избирательных процессах

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ул. Медова 10
00-251 Варшава
Польша
www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2021

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

ISBN 978-83-66690-17-2

Фотография на первой странице обложки: БДИПЧ ОБСЕ

Оформление: Nona Reuter

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Руководство

по вопросам наблюдения и содействия
участию национальных меньшинств
в избирательных процессах

Содержание

Список сокращений	7
ВВЕДЕНИЕ	9
I. Обязательства ОБСЕ и другие применимые международные и региональные стандарты, касающиеся участия национальных меньшинств в избирательных процессах	13
А. Введение	13
Б. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	15
В. Организация Объединенных Наций	18
Г. Совет Европы	20
II. Основные гражданские и политические права, связанные с участием национальных меньшинств в избирательных процессах	25
А. Введение	25
Б. Политические и гражданские права	26
1. <i>Право голосовать на выборах</i>	26
2. <i>Право быть избранным</i>	28
3. <i>Свобода объединений</i>	29
4. <i>Свобода выражения мнения</i>	32
5. <i>Свобода мирных собраний</i>	33
В. Запрет дискриминации	34
III. Избирательные системы и национальные меньшинства	37
А. Введение	37
Б. Виды избирательных систем	38
1. <i>Мажоритарные системы</i>	39
2. <i>Пропорциональные системы</i>	41
3. <i>Параллельные системы и смешанные пропорциональные системы</i>	42
В. Конкретные элементы избирательных систем, способствующие представительству меньшинств	43
1. <i>Низкие проходные барьеры</i>	44
2. <i>Преференциальное голосование</i>	45
3. <i>Границы избирательных округов и справедливое представительство национальных меньшинств</i>	45

Г. Специальные меры	47
1. Специальный проходной барьер для национальных меньшинств	48
2. Двойное голосование	48
3. Квотируемые места в выборном органе	48
IV. НАБЛЮДЕНИЕ БДИПЧ ЗА ВЫБОРАМИ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА	51
А. Введение	51
Б. Роль миссии по оценке потребностей	52
В. Рекомендации для основной команды миссии	55
1. Подготовка обзора ситуации	56
2. Сбор основных статистических данных	56
3. Определение основных заинтересованных сторон выборов и встречи с ними	57
4. Анализ регистрации избирателей	57
5. Оценка гражданского образования и просвещения избирателей	58
6. Наблюдение за процессами выдвижения кандидатов и партий	59
7. Мониторинг освещения в СМИ	60
8. Наблюдение за предвыборной кампанией	60
9. Учет влияния избирательной системы	61
Г. Рекомендации для долгосрочных наблюдателей	63
Д. Рекомендации для краткосрочных наблюдателей	64
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Выдержки из обязательств ОБСЕ и других международных стандартов и документов, касающихся участия национальных меньшинств в избирательных процессах	65
1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	65
Копенгагенский Документ (1990)	65
ВКНМ, Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями (1999)	70
ВКНМ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (2012)	74
2. Организация Объединенных Наций	75
3. Совет Европы	76
Совет Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Пояснительный доклад к ней (1993)	76

Список сокращений

БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВКНМ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
ДН	долгосрочный наблюдатель
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КН	краткосрочный наблюдатель
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МНВ	миссия по наблюдению за выборами
МОВ	миссия по оценке выборов
МОП	миссия по оценке потребностей
МППП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОМНВ	ограниченная миссия по наблюдению за выборами
ООН	Организация Объединенных Наций
РКЗНМ	Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств

Введение

В 2001 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) опубликовало документ «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе» (далее – Рекомендации 2001 г.¹). Главная цель этого документа состояла в том, чтобы предложить государствам-участникам конкретные советы по вопросам применения Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (далее – Лундские рекомендации) в отношении избирательных процессов с объяснением преимуществ и недостатков возможных подходов в этой области.²

В связи с тем, что с момента публикации Рекомендаций 2001 г. прошло много времени, появились веские основания пересмотреть и обновить их содержание. Настоящее руководство основано на Рекомендациях 2001 г. и содержит новый материал о развитии международных стандартов и хорошей практики в области содействия участию национальных меньшинств в избирательных процессах.

Помимо этого, в настоящую публикацию добавлена новая глава, в которой описана методика, используемая миссиями БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) при осуществлении наблюдения за участием национальных меньшинств. В этой главе отражены знания и опыт, полученные за почти два десятилетия наблюдения за выборами. Представленные в ней практические рекомендации предназначены прежде всего для наблюдателей за выборами, направленными от ОБСЕ; наблюдатели от других организаций, занимающиеся вопросом участия национальных меньшинств в выборах, тоже найдут полезную информацию на эту тему, которая будет важна и применительно к другим аспектам выборов. Благодаря включению этих практических рекомендаций настоящее издание имеет формат руководства, которое, как ожидается, поможет экспертам и специалистам-практикам, работающим в данной области.

Настоящее руководство, предлагающее надежную базу для методики наблюдения за указанным аспектом выборов, должно помочь обеспечить, чтобы оценка участия национальных меньшинств в выборах проводилась профессионально и последовательно, а также опиралась на обязательства ОБСЕ, другие применимые международные стандарты и хорошую практику. Соединяя новую информацию с самыми важными идеями Рекомендаций 2001 г., издание предлагает в сжатом виде общий обзор подхода ОБСЕ к содействию участию национальных меньшинств в выборах и к наблюдению за этим участием.

1 БДИПЧ ОБСЕ, Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе. Варшава, 2001, <https://www.osce.org/odihr/elections/17569>.

2 Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Гаара, 1999, <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252>.

Вместе с тем, читателю необходимо помнить о том, что работа ОБСЕ, касающаяся национальных меньшинств, составляет только часть из того, что должно быть сделано для достижения какого-либо реального успеха. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) заранее предупреждает о возможных конфликтах и дает советы о том, как решить проблему растущей напряженности, с тем чтобы предотвратить такие конфликты, в том числе через гарантии эффективного участия национальных меньшинств в выборах. БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами определяет степень действительного участия в выборах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и дает рекомендации, как преодолеть препятствия, которые могут мешать этому участию. Правительства государств-участников также должны проделать большую работу как на национальном, так и на местном уровне, с тем чтобы расширить участие национальных меньшинств в выборах и добиться их достаточного представительства в современных демократических государствах³.

Настоящий документ, предлагающий обзор темы и соответствующее руководство, должен быть полезен и для законодателей и лиц, принимающих политические решения на всех уровнях. Его можно использовать для поддержки усилий правительств, политических партий и организаций гражданского общества (в том числе представляющих общины меньшинств) в области содействия эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественно-политической жизни в целом, и в выборах в частности.

Наконец, следует отметить, что настоящее руководство является результатом совместной работы БДИПЧ и ВКНМ. Оно основано на широком консенсусе в отношении того факта, что для развития демократического общества, уважающего права человека, содействующего интеграции и обеспечивающего мир и стабильность, необходимо эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в государственных делах. Развитие таких обществ является одной из целей, признанных ОБСЕ, Советом Европы и Организацией Объединенных Наций (ООН).

Данная публикация состоит из четырех глав и приложения. В главе I представлен полный список региональных и международных обязательств, касающихся обеспечения эффективного участия национальных меньшинств в избирательных процессах. Среди этих обязательств – конвенции, политические обязательства и другие стандарты, принятые на сегодняшний день ОБСЕ, Советом Европы и ООН.

В главах II и III подробно объясняется содержание каждой из четырех Лундских рекомендаций, касающихся выборов.

- Рекомендация № 7 посвящена избирательным правам, в том числе праву выдвигать свою кандидатуру и праву голосовать на выборах, а также гарантиям участия в политической жизни;

³ См. в целом: Лундские рекомендации; ВКНМ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (далее – Люблянские рекомендации), Гаага, 2012 (особенно рекомендации 9, 38 и 39).

- в рекомендации № 8 речь идет о свободе объединений и, в частности, о праве создавать политические партии на базе той или иной общины;
- в рекомендации № 9 рассматривается вопрос о том, как разные избирательные системы и специальные меры способствуют представительству национальных меньшинств или мешают ему;
- рекомендация № 10 касается обеспечения справедливого представительства при помощи установления границ избирательных округов.

В главах II и III также предлагаются возможные шаги для содействия представленности национальных меньшинств в избирательных процессах с использованием хорошей практики из различных государств и с учетом конкретных характеристик национальных меньшинств (состав, размер и т. д.).

Глава IV содержит описание методики наблюдения за выборами, используемой БДИПЧ; особое внимание уделяется мониторингу и оценке эффективного участия национальных меньшинств.

В приложении представлены выдержки из основных международных и региональных инструментов, касающихся национальных меньшинств, что делает эту часть руководства простым и легким в использовании справочником по этим документам для заинтересованных читателей.

I. Обязательства ОБСЕ и другие применимые международные и региональные стандарты, касающиеся участия национальных меньшинств в избирательных процессах



A. Введение

Участие национальных меньшинств в различных аспектах функционирования общества является важным фактором интеграции общества⁴ и предупреждения конфликтов⁵. Необходимость эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни признана в различных международных стандартах в области прав человека.

Эволюция права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в избирательных процессах обусловлена двумя изменениями в сфере международного права и международных отношений: (1) появлением права на участие в выборах и (2) признанием прав национальных меньшинств на участие в государственных делах и в социально-экономической жизни общества.

Для того чтобы способствовать участию национальных меньшинств в выборах, государствам следует рассмотреть возможность внесения в избирательное законодательство положений, содействующих представленности национальных меньшинств в выборных органах, и принять соответствующие меры в данном направлении, если это необходимо. Важную роль в содействии участию в государственных делах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, также могут играть политические партии. Очень важно, чтобы партии отбирали своих кандидатов, основываясь на внутренних демократических процессах,

4 В общем смысле о связи между интеграцией и предупреждением конфликтов см. Люблянские рекомендации. Интеграция в Люблянских рекомендациях определена как «динамичный процесс вовлечения многих акторов, который обеспечивает эффективное участие всех членов разнообразного общества в экономической, политической, социальной и культурной жизни, а также способствует развитию чувства принадлежности на общегосударственном и местном уровнях».

5 Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия), Избирательное право и национальные меньшинства, CDL-INF(2000)4, Страсбург, 25 января 2000), стр. 2.

позволяющих участвовать лицам из числа национальных меньшинств и способствующих такому участию⁶. Партии могут включать кандидатов из числа национальных меньшинств в свои избирательные списки в пропорциональных избирательных системах или выдвигать индивидуальных кандидатов в мажоритарных избирательных системах, а также учитывать в своих предвыборных программах проблемы и интересы национальных меньшинств.

Помимо обеспечения соответствия конкретным стандартам международного права прав человека в отношении права избирать и быть избранным, следует соблюдать общие принципы равенства и недискриминации. Например, государства обязаны запрещать дискриминацию и гарантировать всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку – например, пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или по любым другим признакам⁷.

Некоторые международные стандарты также предусматривают специальные меры в поддержку групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Речь может идти о серии правовых, политических и практических мер, обеспечивающих равенство, недискриминацию и инклюзивность. Обращение к специальным мерам считается обоснованным, если традиционно сложилось так, что определенные группы или категории лиц находятся в систематически неблагоприятных условиях или если неравенство продолжает существовать де-факто. Важно отметить, что согласно международному праву принцип недискриминации не запрещает такие меры при условии, что существует объективное и разумное обоснование их применения (принцип соразмерности) и что эти меры не противоречат другим гарантированным правам человека⁸.

Международные инструменты, которые рассматриваются далее в этой главе, были приняты ОБСЕ, ООН или Советом Европы. Согласно международному праву, международные договоры считаются юридически обязывающими после их ратификации и вступления в силу. Каждому государству-участнику необходимо включить их положения в национальное законодательство⁹. Декларации, резолюции и рекомендации, как правило, не являются инструментами обязывающего характера.

6 См.: Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах (Комментарий по вопросам эффективного участия), принят 27 февраля 2008, ACFC/31DOC(2008)001, п. 78.

7 См. Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ), статьи 2 и 7; Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), статьи 2, 26 и 27; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), статья 2; Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), статья 1; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), статья 14; и Протокол № 12 к ЕКПЧ, статья 1.

8 См., например, статью 2 МКЛРД и третью часть преамбулы к Протоколу № 12 к ЕКПЧ. Дополнительные комментарии см. в публикации *Electoral Law* [Избирательное право], Страсбург, Совет Европы, от 2008г., стр. 96-98.

9 Также важна совместимость местного закона с договором в свете статьи 27 Венской конвенции о праве международных договоров, в которой говорится, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Б. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОБСЕ действует, ведет свою деятельность при помощи политического процесса, который создает политически обязывающие нормы и принципы. В отличие от многих других документов по правам человека, обязательства ОБСЕ не являются обязывающими с юридической точки зрения. Хотя юридическая сила стандартов ОБСЕ ограничена, обязательства, принятые в рамках Организации, являются не просто изъявлением воли или декларацией добрых намерений – они представляют собой политические обещания соблюдать эти стандарты.

Дискуссии при создании международно-правовых документов обычно означают, что до того, как будет достигнуто соглашение об окончательном варианте текста, проходит значительное время и что окончательные документы подлежат ратификации и допускают оговорки; с инструментами ОБСЕ дело обстоит по-другому. Их политический характер создает уникальную ситуацию, когда решения сразу же вступают в силу, как только достигнут консенсус между государствами-участниками, и эти решения являются политически обязывающими для всех государств ОБСЕ.

Это дает ОБСЕ возможность быстро реагировать на возникающие проблемы. Например, когда в начале 1990-х годов все чаще нарушались права человека лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Собрание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ – название ОБСЕ до 1995 г.) было первым, кто принял всеобъемлющий набор стандартов в области защиты меньшинств; эти стандарты вошли в документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенский документ)¹⁰. Позднее эти политические стандарты послужили основой для Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), которая является юридически обязывающим документом. В целом, Копенгагенский документ отразил трансформацию Европы в период после холодной войны на пути к представительной и плюралистической демократии, верховенству права и соблюдению прав человека и основных свобод.

В Копенгагенском документе ОБСЕ государства-участники приняли на себя многочисленные основополагающие обязательства по вопросам, касающимся национальных меньшинств и демократических избирательных процессов, признав прежде всего, что «вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках». Они также признали тот факт, что «уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах-участниках»¹¹. В Копенгагенском документе также говорится следующее:

«Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств»¹².

¹⁰ СБСЕ, Копенгагенский документ (29 июня 1990 г.), пп. 30-39.

¹¹ Там же, пп. 30-31.

¹² Там же, п. 35.

В 1991 г. на Совещании экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, прошедшем в Женеве, это общее положение об эффективном участии получило дальнейшее развитие. Выводы, сделанные на этой встрече экспертов, были отражены в соответствующем докладе (Женевский доклад 1991 года), в котором указывалось, что «соответствующее демократическое участие в работе директивных или консультативных органов составляет важный элемент эффективного участия в государственных делах»¹³. Помимо этого, между обязательством в Копенгагенском документе по вопросу наблюдения за выборами и национальными меньшинствами была проведена отчетливая связь. В Женевском докладе указано, что государства-участники «будут благоприятно рассматривать, насколько это допускается законом, присутствие наблюдателей на выборах, проводимых на более низком, чем общенациональный, уровне, включая выборы на территориях, населенных национальными меньшинствами, и будут стремиться облегчать им доступ»¹⁴. В докладе также упоминаются «консультативные и директивные органы, в которых представлены меньшинства» как рекомендованный подход в рамках некоторых конституционных систем¹⁵.

Другим важным документом СБСЕ, касающимся национальных меньшинств, является Хельсинский документ 1992 года «Вызов времени перемен» (Хельсинский документ), которым был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ)¹⁶. Этот институт был создан как инструмент предупреждения конфликтов в вопросах, связанных с национальными меньшинствами.

В соответствии со своим мандатом, сформулированным и принятым в Хельсинки, ВКНМ может предпринимать ряд действий для изучения ситуаций, связанных с национальными меньшинствами, и реагирования на эти ситуации. Эти действия могут включать следующее:

- сбор и получение информации по вопросам национальных меньшинств;
- посещение стран для получения из первых рук информации о положении национальных меньшинств;
- подготовка конкретных рекомендаций, касающихся тех мер, которые могут быть приняты для разрешения конкретной ситуации.

В 1996 г. институт ВКНМ начал, с помощью экспертов, готовить тематические рекомендации и руководящие принципы, адресованные всем государствам-участникам¹⁷. Целью было не создание новых международных стандартов, а «толкование и уточнение существующих

13 Женевский доклад СБСЕ, Женева, 19 июля 1991, Глава III, п. 1.

14 Там же, глава III, п. 5.

15 Там же, глава IV, п. 7.

16 СБСЕ, Хельсинский документ (9 июля 1992 г.).

17 В дополнение к Лундским и Люблянским рекомендациям ВКНМ опубликовал следующие тематические рекомендации и руководящие принципы: Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование (Гаага, 1996); Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка (Гаага, 1998); Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании (Гаага, 2003); Рекомендации по основным направлениям в многонациональном обществе (Гаага, 2006); Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (Гаага, 2008).

международных правил, касающихся [данных] субъектов»¹⁸. Рекомендации и руководящие принципы, выпускаемые ВКНМ, направлены на то, чтобы предложить государствам-участникам ОБСЕ руководящие документы и возможные варианты политических мер в области эффективной и последовательной реализации стандартов, касающихся прав национальных меньшинств, и таким образом снизить риск возникновения межэтнической напряженности.

Именно в рамках этой работы ВКНМ в 1999 г. опубликовал Лундские рекомендации. Хотя данный документ охватывает широкий круг вопросов, связанных с участием национальных меньшинств в общественной жизни, настоящая публикация касается главным образом четырех рекомендаций, имеющих отношение к выборам¹⁹. Помимо этого, обеспечение участия в государственных делах как одно из основных направлений политики в области интеграции рассматривается в Люблянских рекомендациях.²⁰

БДИПЧ имеет в своем распоряжении ряд инструментов, которые Бюро использует для рассмотрения вопросов, связанных с национальными меньшинствами. Например, Контактный пункт по вопросам рома и синти непосредственно занимается различными проблемами, с которыми сталкиваются рома, синти и другие такие группы по всему региону ОБСЕ. В контексте своей деятельности, связанной с национальными меньшинствами, Бюро также направляет в государства-участники миссии по установлению фактов. Помимо этого, в рамках своей основной работы в области прав человека и демократизации БДИПЧ занимается рядом вопросов, касающихся меньшинств, в том числе вопросами толерантности и недискриминации, гендерного равенства и свободы собраний и объединений.

Бюро также предоставляет государствам и неправительственным институтам важную площадку для обсуждения вопросов выполнения обязательств ОБСЕ посредством открытого обсуждения этих вопросов на ежегодном Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, а также на трех ежегодных Дополнительных совещаниях по человеческому измерению и на ежегодном Семинаре по человеческому измерению²¹.

18 См.: Max van der Stoep, *The Hague, Oslo and Lund Recommendations Regarding Minority Questions* [Гаарские, Ословские и Лундские рекомендации, касающиеся вопросов меньшинств], in: M. Bergsmo (Ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, стр. 505.

19 Можно также сослаться на другие пункты Лундских рекомендаций, в частности, на рекомендацию № 6, которая предусматривает, что «государства должны предоставлять меньшинствам доступ к реальным рычагам влияния на уровне центрального правительства, – при необходимости путем создания для этого специальных механизмов».

20 Люблянские рекомендации, рекомендация № 9 (Инклюзивность и эффективное участие как принцип интеграции), рекомендация № 38 (Эффективное участие как ключевая область политики) и рекомендация № 39 (Участие в общественно-политической жизни).

21 В 1993 г. БДИПЧ провело Семинар по человеческому измерению на тему «Конкретные проблемы национальных меньшинств на примерах из практики: положительные результаты и решения». Ряд Дополнительных совещаний по человеческому измерению был специально посвящен вопросам рома и синти (см., например, <http://www.osce.org/institutions/110011> и <http://www.osce.org/odihr/33663>). Вопросы национальных меньшинств также включены в Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения. Более подробную информацию можно найти в докладах по итогам конкретных совещаний на веб-сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/odihr/44078>.

Однако самая важная работа в связи с рассматриваемыми здесь вопросами – это наблюдение за выборами²². На протяжении двух десятилетий наблюдения БДИПЧ постоянно совершенствует свою методику, чтобы лучше отразить самые разные вопросы, в том числе вопросы гендерного равенства и участия национальных меньшинств в выборах.

Анализируя участие национальных меньшинств в конкретных выборах Бюро не только оценивает степень участия, но и полностью учитывает все препятствия, которые могут помешать этому участию. Как и в случае с любым другим аспектом работы миссии по наблюдению за выборами (МНВ) БДИПЧ, одной из самых важных функций является подготовка для государств-участников рекомендаций, касающихся возможных способов устранения всех выявленных недостатков и дальнейшего совершенствования избирательных процессов. Таким образом, наблюдение за участием национальных меньшинств не является самоцелью: это средство содействия и поддержки эффективного участия национальных меньшинств в избирательных процессах при помощи подготовки соответствующих рекомендаций для государств-участников.

В. Организация Объединенных Наций

Статья 1 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». В статье 21(1) Декларации содержится первая универсальная формулировка принципа участия в выборах – в ней провозглашено право каждого «принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Этот принцип основан на положении части 3 той же статьи, в котором говорится, что «воля народа должна быть основой власти правительства».

Право на участие в управлении и государственных делах, изложенное в ВДПЧ – документе, который не является юридически обязывающим, – с тех пор было включено в несколько обязательных для исполнения международных договоров. Например, в статье 25 МПГПП предусмотрено следующее:

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

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

²² Читателям, интересующимся работой БДИПЧ в области выборов в целом, рекомендуем обратиться к публикациям Бюро, касающимся выборов, а также к отчетам по конкретным выборам на веб-сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/resources?activities=120>.

Статья 2 МПГПП также содержит положение, в котором говорится, что все права, признаваемые в Пакте, относятся ко всем лицам без какого бы то ни было различия, в том числе в отношении «национального или социального происхождения». Помимо этого, статья 26 гарантирует равенство перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту закона.

Другое упоминание обязательства, касающегося недискриминации по этническому или другому признаку при осуществлении лицами их политических прав, содержится в МКЛРД. Статья 5 Конвенции гласит:

«Государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: [...]

(с) политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в общественно-политической жизни на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе».

Как МПГПП, так и МКЛРД не только предусматривают право каждого человека на участие в управлении страной и в общественно-политической жизни, в том числе в выборах, но и делают это право применимым к каждому, запрещая дискриминацию этнических и национальных меньшинств.

Связь между правами людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, и правом на участие в государственных делах еще более укрепляется в статье 27 МПГПП, в которой явным образом признаются права меньшинств:

«В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Это положение было первым в договоре ООН, в котором были признаны права этнических, религиозных и языковых меньшинств. В статье 27 МПГПП право лиц, принадлежащих к меньшинствам, участвовать в государственных делах, включая участие в выборах, не упоминается явным образом. Однако Комитет по правам человека, договорной орган МПГПП, в своем Замечании общего порядка № 25 праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и иметь равный доступ к государственной службе говорит об эффективном участии национальных меньшинств в выборах, требуя от правительств принимать позитивные меры в целях преодоления различных препятствий (включая языковые барьеры), мешающих осуществлению права на участие в государственных

делах, – в том числе путем обеспечения доступа к информации для избирателей на языках меньшинств²³.

Помимо этого, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1992 году, хотя и не является международным договором, вновь подтверждает право лиц, принадлежащих к меньшинствам, «активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни», в том числе в принятии «на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству»²⁴.

Г. Совет Европы

Совет Европы был создан как организация европейских государств, основывающихся на принципах представительной демократии, верховенства права и уважения прав человека²⁵. От государств требуется, чтобы они на момент принятия являлись подлинными демократиями и оставались таковыми в течение всего времени их членства.

В фундаментальном договоре Совета Европы, Европейской конвенции о защите права человека и основных свобод (ЕКПЧ), проводится важная, хотя и не четкая, связь между избирательными правами и запретом дискриминации. В статье 14 закреплён принцип, состоящий в том, что пользование всеми правами и свободами, признанными Конвенцией, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации:

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Избирательные права закреплены в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции:

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

23 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 25: право на участие в ведении государственных дел, избирательные права и право на равный доступ к государственной службе, статья 25, ССР/С/21/Rev.1/Add.7, 12 июля 1996 г.

24 См. Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, Генеральная Ассамблея ООН (1992), статья 2, пункты 2 и 3. Более подробную информацию и некоторые примеры хорошей практики см. в документе «Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам», E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

25 См. п. 3 Преамбулы и статью 1 Устава Совета Европы.

Первоначально статья 3 Протокола № 1 толковалась только как набор обязательств для государств, а не как право человека, на которое можно было бы сослаться лицу, обращающемуся с жалобой в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Впоследствии Суд изменил это толкование и с 1987 года рассматривает статью 3 как положение, наделяющее правами на участие в выборах в виде права голосовать и права выдвигать свою кандидатуру на выборах. Таким образом, признается, что право на участие в свободных выборах также тоже является полноценным правом человека²⁶.

Говоря об избирательных правах, Совет Европы запрещает дискриминацию по признаку принадлежности к национальному меньшинству. В статье 14 ЕКПЧ содержится явный запрет такой дискриминация.

Поскольку сослаться на статью 14 можно в связи с нарушением основного права, признанного в ЕКПЧ (например, в случае жалобы на дискриминацию, препятствующую реализации свободы объединений или избирательных прав конкретного лица), первоначально применение принципа недискриминации на практике было ограничено. Однако ситуация изменилась с принятием Протокола № 12 к ЕКПЧ, в котором дискриминация была признана общим, независимым и автономным основанием для подачи жалоб. Согласно Протоколу № 12, заявитель может выдвинуть обвинение в дискриминации без ссылки на конкретные права, закрепленные в ЕКПЧ²⁷.

Согласно ЕКПЧ и протоколам к ней, важным аспектом прав человека является их судебная защита в ЕСПЧ, рассматривающем индивидуальные заявления и межгосударственные иски. Постановления и решения Суда являются обязывающими для государств-участников Конвенции, а за их выполнением следит Комитет министров Совета Европы²⁸.

С момента принятия в 1995 г. Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКЗНМ), вступившей в силу в 1998 году, Совет Европы может обеспечить более эффективную защиту прав меньшинств. Рамочная конвенция – это первый международный договор, полностью посвященный всесторонней защите национальных меньшинств. Надзорный механизм Конвенции представляет собой прежде всего рассмотрение регулярных отчетов государств Комитетом министров Совета Европы (с помощью экспертного органа – Консультативного комитета Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств).

26 Указанное толкование было принято ЕСПЧ в решении по делу Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, решение от 2 марта 1987. Более подробные комментарии см. в: A.H. Robertson and J.G. Merrills, Human Rights in Europe [Права человека в Европе], Manchester and New York, Manchester University Press, 1994, стр. 226.

27 См. Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. На момент подготовки настоящей публикации ратифицирован 18 из 47 государств-членов Совета Европы.

28 О развитии прецедентного права по вопросам меньшинств см. регулярные доклады в: European Yearbook of Minority Issues (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers).

В отношении участия национальных меньшинств в выборах статья 15 РКЗНМ содержит следующее положение:

«Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются».

В толковании статьи 15 существует консенсус, указывающий на то, что эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, распространяется на процессы принятия решений и выборные органы как на общенациональном, так и на местном уровне²⁹. Соглашаясь с тем, что у государств есть определенная свобода усмотрения³⁰, Консультативный комитет РКЗНМ, тем не менее, подготовил список целого ряда специальных мер, которые могут быть приняты государствами с целью достижения равных прав для национальных меньшинств и устранения дискриминации в их отношении.

Комментируя отчеты государств, представленные в соответствии с Рамочной конвенцией, Консультативный комитет РКЗНМ подготовил каталог примеров хорошей практики, имеющих отношение к толкованию и применению тех четырех Лундских рекомендаций, которые рассматриваются в настоящем руководстве. Эти примеры хорошей практики касаются, помимо прочего, защиты национальных меньшинств в рамках конституционного права; проведения границ избирательных округов; снижения проходных барьеров и введения квотированных мест; защиты небольших по численности меньшинств; содействия доступу к получению гражданства и защиты прав неграждан; создания специальных институтов или комитетов в парламентах и в органах исполнительной власти, а также представительства, ведущего к реальному влиянию в выборных органах³¹.

В 2008 г. Консультативный комитет РКЗНМ принял документ под названием «Комментарий по вопросам эффективного участия». Цель этого документа состояла в изложении толкования Консультативным комитетом положений Рамочной конвенции, имеющих отношение к эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как это предусмотрено статьей 15 РКЗНМ. В Комментарие были использованы заключения Консультативного комитета по конкретным странам, принятые в 1999-2007 г. Данный документ является полезным инструментом для органов власти и лиц, ответственных за принятие решений; для государственных должностных лиц и организаций гражданского общества (в том числе представляющих меньшинства); для ученых, а также для других заинтересованных сторон, участвующих в защите меньшинств³².

29 См. основную информацию в Комментарии по вопросам эффективного участия, пп. 90-93.

30 Термин «свобода усмотрения» означает свободу принятия решений, которую Совет Европы готов предоставить национальным властям в области выполнения ими своих обязательств согласно ЕКПЧ. Более подробную информацию см. в разделе «Свобода усмотрения» на веб-сайте Совета Европы: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/ECHR/Paper2_en.asp.

31 См. доклады по странам, заключения Консультативного комитета и резолюции Комитета министров на веб-сайте Консультативного комитета: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp.

32 См. сноску 6 выше.

В 2012 г. Консультативный комитет утвердил комментарий «Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» (Комментарий о языковых правах), который посвящен, помимо прочего, языковым правам и эффективному участию в государственных делах³³.

Другим важным источником руководящих принципов и тематических рекомендаций является Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), которая выпустила ряд общих тематических докладов, посвященных участию национальных меньшинств в выборах, а также несколько докладов об участии меньшинств в выборах в конкретных государствах³⁴. Эти документы отражают общее европейское наследие в сфере выборов, содержат списки примеров хорошей практики и часто указывают направления для возможных улучшений. В одном из своих самых важных документов по вопросам выборов под названием «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад» (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов) Венецианская комиссия уделяет значительное внимание избирательным практикам в связи с национальными меньшинствами. В этом документе указано следующее:

- должны быть разрешены партии, представляющие национальные меньшинства;
- специальные правила, гарантирующие национальным меньшинствам квотируемые места либо предусматривающие исключения из обычных правил распределения мест в выборных органах (например, неприменение требования о кворуме) для партий, представляющих национальные меньшинства, не нарушают принцип равенства;
- ни от кандидатов, ни от избирателей нельзя требовать, чтобы они указали свою принадлежность к тому или иному национальному меньшинству³⁵.

33 См.: Консультативный комитет, Комментарий о языковых правах, принятый 24 мая 2012 г., ACFC/44DOC(2012)001 rev.

34 См.: Venice Commission, Electoral Law and National Minorities [Венецианская комиссия, Избирательное право и национальные меньшинства], CDL-INF (2000) 004, 25 января 2000; Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision Making Process in European Countries [Доклад об избирательных правилах и позитивных действиях в области участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах], Исследование № 307/2004, документ CDL-AD (2005)009, 15 марта 2005; Report on Non-Citizens and Minority Rights [Доклад о правах неграждан и меньшинств], Исследование № 294/2004, документ CDL-AD(2007)001, 18 января 2007; Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities [Доклад о двойном голосовании для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам], Исследование № 387/2006, документ CDL AD (2008)013, 16 июня 2008. Все эти доклады доступны на веб-сайте Венецианской комиссии: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>.

35 См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, заключение № 190/2002, CDL AD (2002)023, п. 2.4, а также соответствующую часть Пояснительного доклада ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rus)).



II. Основные гражданские и политические права, связанные с участием национальных меньшинств в избирательных процессах

А. Введение

Лундская рекомендация № 7:

«Опыт, накопленный в Европе и за ее пределами, свидетельствует о важной роли избирательных процессов в создании условий для участия меньшинств в политической жизни. Государства должны гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе».

Лундская рекомендация № 8:

«Формирование и деятельность политических партий должны регламентироваться в соответствии с международно-правовым принципом свободы ассоциации. Этот принцип включает свободу создания политических партий, объединяющих граждан по признакам принадлежности к той или иной общине, равно как и партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общины».

Для построения и поддержания демократии необходимо гарантировать целый ряд основных гражданских и политических прав, включая право создавать политические партии и другие объединения, право выражать политические мнения, проводить избирательные кампании, осуществлять свободу собраний, выдвигать свою кандидатуру на выборные государственные должности и выражать свою волю «свободно и справедливо ... через

периодические и подлинные выборы»³⁶. На осуществление этих прав нельзя накладывать никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе для достижения небольшого числа четко сформулированных целей, связанных, например, с обеспечением национальной безопасности или поддержанием общественного порядка или же защитой прав других лиц.

Ограничения допустимы только в том случае, если они преследуют цель, законную с точки зрения международного права; они не должны выходить за рамки соразмерного обеспечения обоснованных потребностей, лежащих в основе этих ограничений. В связи с этим любые такие ограничения должны толковаться и применяться очень аккуратно, с тем чтобы они не привели к нарушению стандартов в области прав человека и, в частности, не оказали негативного влияния на равное право национальных меньшинств участвовать в общественной жизни. Для того чтобы были обеспечены правомочность и соразмерность ограничений свобод, применяемых из соображений национальной безопасности, и их соответствие международным стандартам, эти ограничения должны подлежать строгому контролю.

В случае наложения ограничений на избирательные права конкретного лица данное лицо должно иметь доступ к независимым и эффективным средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровне для установления законности ограничений и их соответствия международным стандартам.

Б. Политические и гражданские права

1. Право голосовать на выборах

В пункте 7.3 Копенгагенского документа указано, что государства-участники ОБСЕ принимают на себя обязательство «гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право». Пункт 7.4 обязывает государства «обеспечить, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования». Эти обязательства являются основными для подлинно демократических выборов и имеют ключевое значение для национальных меньшинств – с учетом их часто уязвимого положения в обществе, в результате которого они могут подвергнуться политическому давлению. Государства-участники ОБСЕ должны предпринять все необходимые шаги для того, чтобы обеспечить избирателям, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность пользоваться всеобщим и равным избирательным правом, а также гарантировать им соблюдение их права на тайну голоса.

Пункт 34 Копенгагенского документа обязывает государства-участники ОБСЕ «стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вне зависимости от необходимости изучать официальный язык или официальные языки соответствующего государства, имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также, там где это возможно и необходимо, для его использования в государственных органах в соответствии с применяемым

³⁶ Копенгагенский документ, п. 6.

национальным законодательством». Например, государства-участники могут рассмотреть возможность содействия усилиям граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, по осуществлению своего права голосовать на выборах путем использования целенаправленных мер для преодоления конкретных трудностей (таких, например, как языковой барьер), включая предоставление легко доступной информации для избирателей и материалов о голосовании на языках меньшинств в тех районах, где проживают эти меньшинства³⁷.

Государства часто предоставляют право голосовать на национальных выборах только своим гражданам, однако этот подход может составлять проблему с точки зрения прав человека, если регулирование вопросов гражданства и избирательное законодательство носят чрезмерно ограничительный характер. В частности, это может быть источником напряженности для тех государств, в которых состав населения включает большую долю неграждан, в том числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Несоразмерные ограничения могут принимать разные формы – например, это может быть создание административных трудностей или финансового бремени, связанного с получением гражданства, для членов конкретной этнической группы. В то время как в отношении парламентских выборов можно применять требование наличия гражданства, государства-участникам рекомендуется предоставлять негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность голосовать и выдвигать свою кандидатуру на местных выборах³⁸.

Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств рекомендовал принять меры, которые сделали бы процесс натурализации более доступным³⁹.

Также могут существовать другие условия для права голосовать на выборах, связанные с требованиями в отношении постоянного места жительства, которые могут ограничивать право голоса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В то время как подобные

37 В п.12 Замечания общего порядка № 25 говорится следующее: «[...] Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор». См. также: Комментарий по вопросам эффективного участия, п. 17, и Люблинские рекомендации, пояснительная записка к рекомендации № 27.

38 Комментарий по вопросам эффективного участия, п. 101; Venice Commission, Report on Non-Citizens and Minority Rights [Венецианская комиссия, Доклад о правах неграждан и меньшинств], Исследование No. 294/ 2004, документ CDL-AD(2007)001, 18 января 2007. См. также: Парламентская ассамблея ОБСЕ, Эдинбургская декларация, июль 2004 г., <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2004-edinburgh/declaration-11/236-edinburgh-declaration-russian/file>; Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Local democracy in Latvia: the participation of non-citizens in public and political life at local level [Местная демократия в Латвии: участие неграждан в общественной и политической жизни на местном уровне], рекомендация 257 (2008), <https://wcd.coe.int/com.instranet.instraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1613800&SecMode=1&DocId=1328420&Usage=2>; Доклад Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств Постоянному совету ОБСЕ, 26 июня 2008, <http://www.osce.org/hcnm/32569?download=true>.

39 См. Резолюцию ResCMN(2006)1 о выполнении Эстонией РКЗНМ; принята Комитетом министров 15 февраля 2006 г.

требования в принципе допустимы, они должны быть разумными и принимать во внимание особую ситуацию меньшинств⁴⁰.

2. Право быть избранным

В пункте 7.5 Копенгагенского документа государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство «уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

Право выдвигать свою кандидатуру должно быть гарантировано конституцией. Общие ограничения в отношении этого права следует толковать и применять очень аккуратно, с тем чтобы обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, отсутствие неразумных или несоразмерных запретов на выдвижение своей кандидатуры на государственный или политический пост⁴¹. В некоторых странах от руководителей государства и/или правительства требуется владение государственным языком. В этом случае в законодательстве должны быть предусмотрены четкие, объективные и разумные минимальные критерии для прозрачной оценки свободного владения языком⁴².

Несмотря на необходимость изучать официальный язык или языки соответствующего государства⁴³, требования в отношении языка для регистрации кандидатов на парламентских и местных выборах вызывают вопрос о соответствии таких правил статье 15 РКЗНМ, поскольку они могут привести к негативным последствиям для участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁴⁴. Помимо этого, исключение кандидатов из борьбы за места в национальном или местном законодательном органе только на основании языкового вопроса может нарушать статью 25 МПГПП. Были случаи, когда использование подобных требований было признано нарушением международных стандартов⁴⁵.

Следует поощрять специальные меры, направленные на содействие избранию кандидатов из числа национальных меньшинств на государственные посты. Например, опыт показывает,

40 Замечание общего порядка № 25, п. 11.

41 См. Решение ЕСПЧ по делу «Сейдич и Финси против Боснии и Герцеговины» (Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina), № 27996/06 и 34836/06 от 22 декабря 2009 г. Конституционные ограничения, допускающие право быть избранным только для «людей, составляющих основное население» были признаны дискриминационными.

42 См.: Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ: Республика Казахстан, досрочные президентские выборы 3 апреля 2011 г., <http://www.osce.org/odhr/elections/78714>; Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ: Кыргызская Республика, президентские выборы 29 октября 2000 г., <http://www.osce.org/odhr/elections/kyrgyzstan/15802>; Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ: Кыргызская Республика, президентские выборы 10 июля 2005 г., <http://www.osce.org/odhr/elections/17661>.

43 См. Копенгагенский документ, п. 34; РКЗНМ, статья 14.3.

44 См. Комментарий Консультативного комитета по вопросам эффективного участия, п. 102, и Комментарий о языковых правах, п. 92.

45 См.: Комитет ООН по правам человека, дело «Игнатане против Латвии» (Ignatane v. Latvia) № 884/1999, 25 июля 2001 г., в котором ограничения права на выдвижение своей кандидатуры на основании требований к языку были признаны нарушением статьи 25 МПГПП, так как они не основывались на объективных критериях и не применялись согласно объективной процедуре. См. также решение ЕСПЧ по делу «Подколзина против Латвии» (Podkolzina v. Latvia) (№ 46726/99), 9 апреля 2002.

что эффективной специальной мерой может быть уменьшение числа подписей, необходимых для регистрации кандидатов от партий национальных меньшинств. Этот подход также можно использовать в сочетании с отменой требований относительно преодоления общенационального проходного барьера (в пропорциональных избирательных системах). При определении размера избирательных залогов, лимитов взносов и расходов, а также проходного барьера и других параметров избирательной системы государства должны учитывать их влияние на участие кандидатов, принадлежащих к национальным меньшинствам, и, если это необходимо, принимать целенаправленные меры, чтобы гарантировать отсутствие неправомерных ограничений в отношении права меньшинств на эффективное участие в избирательных процессах.

В некоторых случаях специальные меры, направленные на содействие участию меньшинств в выборах, могут быть использованы лицами, не имеющими никакого отношения к национальным меньшинствам, что создает необходимость установить некоторые ограничения или критерии для таких специальных мер. Если эти ограничения можно обосновать, важно, чтобы они оставались соразмерными своей цели, состоящей в предотвращении злоупотреблений.

3. Свобода объединений

Свобода объединений является неотъемлемой частью демократического процесса, включающего участие национальных меньшинств в выборах. Она гарантирует право создавать политические партии и группы гражданского общества – неправительственные организации (НПО) и объединения на базе местных общин. Такие общественные объединения могут поддерживать или представлять национальные меньшинства.

Концепция свободы объединений включает следующие права: (а) право создавать политическую партию или объединение; (б) право вступать в политическую партию или объединение; (в) право участвовать в законной деятельности политической партии или объединения, включая право агитировать за кандидатов и вести избирательную кампанию от имени политической партии. Эти права могут быть указаны в конституции государства или (менее предпочтительно) предусмотрены в обычном законодательстве или же определены судами по итогам рассмотрения соответствующих дел.

Государства обязаны соблюдать международное право в части свободы объединений. Соответствующие стандарты изложены в целом ряде международных инструментов по правам человека, в том числе в ратифицированных договорах и политически обязывающих документах⁴⁶.

Помимо этого, согласно пункту 7.6 Копенгагенского документа, государства-участники ОБСЕ согласились «уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставлять таким

46 Они включают Копенгагенский документ, пункты 7.6, 32.6, 35 и 38; МПГПП, статья 22; ЕКПЧ, статья 11; РКЗНМ, статья 7, и Декларацию ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, статья 2.

политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

Международное право, касающееся свободы объединений, предусматривает, что отдельные лица и их объединения могут свободно делать следующее: (а) объединяться с любым лицом, будь то гражданин, постоянный житель, беженец или иностранец; (б) создавать объединение; (в) определять цель, характеристики и внутренние правила этого объединения; (г) решать на недискриминационной основе, кому можно и кому нельзя вступать в это объединение⁴⁷.

Этот подход применяется ко всем объединениям, включая политические партии. Он также применим к культурным и общинным объединениям, представляющим национальные меньшинства, и к НПО, оказывающим поддержку меньшинствам. Государства могут поощрять объединения к диверсификации состава их членов, однако следует уважать право национальных меньшинств на создание объединений (включая политические партии) на основе идентичности меньшинства или общины⁴⁸.

Важным является и право на самоидентификацию меньшинств⁴⁹. Нельзя допускать практику произвольного отказа в признании групп меньшинств или навязывания этнической принадлежности лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам⁵⁰. Группы меньшинств могут создавать объединения или политические партии на основе своей

47 См. статью 3, п. 1, РКЗНМ, где говорится, что «любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо».

48 См. статью 2 Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, в которой говорится, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные объединения и обеспечивать их функционирование». См. также пункт 33 Рекомендаций Генеральной Ассамблеи ООН на второй сессии Форума по вопросам меньшинств и эффективного участия, в котором говорится следующее: «Деятельность политических партий, членами которых в основном являются представители конкретных меньшинств или регионов, не должна запрещаться исключительно по этой причине. Тем не менее, детально оговоренные ограничения могут устанавливаться в отношении пропаганды насилия с целью достижения политических целей или в отношении политических платформ, представляющих собой подстрекательство к ненависти или дискриминации». См.: United Nations Forum on Minority Issues Compilation of Recommendations of the First Four Sessions 2008 to 2011 [Сборник рекомендаций первых четырех сессий Форума Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств, 2008-2011 гг.], <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/minority/pages/forumindex.aspx>. См. также: Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, заключение № 190/2002, документ CDL AD (2002)023, 23 мая 2003, пункт 2.4 и соответствующую часть Пояснительного доклада.

49 См. пункт 1 статьи 3, РКЗНМ, где говорится, что «любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо». См. также Люблинские рекомендации, рекомендацию № 6, в которой говорится следующее: «Идентичность зависит от примата личного выбора на основании принципа добровольной самоидентификации. Права меньшинств включают в себя право лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, самим решать считаться или нет таковыми. Этот выбор или отказ от выбора никоим образом не должны порождать неблагоприятные последствия для таких лиц. Свобода данного выбора не должна каким-либо способом ограничиваться».

50 В деле Чуботару против Молдовы (Ciubotaru v. Moldova), заявление № 27138/2004, 27 апреля 2010 г., ЕСПЧ считает, что этническая идентичность должна основываться не только на субъективном восприятии индивидуума, но и на объективных критериях.

самоидентификации⁵¹. Хотя каждое государство имеет право выбирать наилучший способ реагирования на многообразие интересов своих граждан, оно должно гарантировать полное уважение свободы объединений. До тех пор пока общины, мобилизующие людей для создания политической партии по принципу принадлежности к общине, в своей деятельности не призывают или не прибегают к насилию, не должно быть никаких препятствий для создания подобного объединения.

Любые ограничения свободы объединений не должны выходить за пределы, установленные международным правом прав человека. Это означает, что они должны быть четко обоснованными с учетом исключительных обстоятельств, а также соразмерными этим обстоятельствам. Для того чтобы гарантировать, что данные ограничения не приведут к нарушению международных стандартов в результате их негативных последствий для эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни, все ограничения следует толковать и применять в узком смысле и очень аккуратно. Вмешательство государства может быть обоснованным только в том случае, если оно соответствует следующим условиям: вмешательство предписано законом; закон допускает вмешательство только исходя из соображений национальной безопасности, общественного порядка или безопасности населения, защиты здоровья или морали или защиты прав других лиц; вмешательство является необходимым в демократическом обществе. Точно такой же вывод можно сделать из сравнительного конституционного права: любое вмешательство в свободу объединений должна подлежать строгому контролю⁵². Помимо этого, должна быть возможность оспорить любые подобные ограничения в независимых и беспристрастных судах.

Оправдывая ограничения в отношении объединений, продвигающих интересы национальных меньшинств, часто ссылаются на национальную безопасность. До тех пор пока объединение не поддерживает применение насилия для достижения своих целей, подобные ограничения вряд ли можно обосновать, ссылаясь на угрозу национальной безопасности. ЕСПЧ последовательно придерживается той позиции, что если нет призыва к применению насилия или какой-либо иной проблемы для демократии, объединение, которое стремится мирным и демократическим путем изменить существующие структуры государства, не является, только на этом основании, угрозой национальной безопасности⁵³.

51 В своем историческом решении в июле 1998 г. ЕСПЧ единогласно постановил, что отказ судов Греции в регистрации Македонской культурной ассоциации явился вмешательством в осуществление истцами своего права на свободу объединений. Суд однозначно заявил, что «право на учреждение объединения является неотъемлемой частью» права на свободу объединений. «То, что граждане должны иметь возможность учреждать юридические лица, позволяющие им действовать совместно в области их общих интересов, является одним из важнейших аспектов права на свободу объединений, без которого это право было бы лишено смысла» (постановление по делу *Сидиропулос и др. против Греции* (*Sidiropoulos & Others v. Greece*), № 26695/95 от 10 июля 1998 г.

52 О подходе, принятом ЕСПЧ, см. в его постановлении по делу «Сидиропулос и др. против Греции» (№ 26695/95) от 10 июля 1998, где в пункте 38 ЕСПЧ указывает, что «исключения для свободы объединений должны толковаться в узком смысле».

53 В деле «Социалистическая партия и др. против Турции» (*The Socialist Party & Others v. Turkey*), № 26482/95 от 25 мая 1998 г., ЕСПЧ в пункте 47 указывает, что тот факт, что «политическая программа партии оценивается как несовместимая с существующими принципами и структурами ... государства, не делает ее несовместимой с принципами демократии. Сущность демократии в том, чтобы позволить выдвигать и обсуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время государство, при условии, что они не наносят ущерба самой демократии».

Тот факт, что политическая партия стремится мобилизовать национальное меньшинство для отстаивания его интересов, сам по себе не оправдывает вмешательство⁵⁴.

Полное соблюдение принципов равенства прав и недискриминация могут сократить или даже ликвидировать спрос на политические партии, созданные на основе этнических связей, однако в некоторых ситуациях такие партии, представляющие общину, могут быть единственной надеждой на эффективное представительство конкретных интересов и, таким образом, содействовать эффективному участию национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Вместе с тем, все партии должны быть открытыми и должны стремиться включить в числе своих членов представителей меньшинств, а этнические партии, как и любой другой субъект, обязаны соблюдать запрет на дискриминацию⁵⁵. Помимо этого, важную роль в содействии интеграции и эффективному участию меньшинств могут играть межобщинные политические платформы⁵⁶.

Обычно решение о том, желает ли государство ограничить деятельность конкретного объединения на законном основании, остается на усмотрение самого государства, однако на власть возложено позитивное обязательство запрещать определенные виды деятельности, и это может вызвать необходимость запрета непосредственно объединений. Статья 4 МКЛРД требует от государств принятия позитивных мер – таких, например, как запрет организаций, поддерживающих расовую дискриминацию и подстрекающих к ней⁵⁷.

4. Свобода выражения мнения

Свобода выражения мнения является краеугольным камнем демократии. Она имеет основополагающее значение для обеспечения эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни. Право на свободу выражения мнения тесно связано с правом на свободное распространение информации, которое является важным для национальных меньшинств как средство сохранения их культурной идентичности⁵⁸.

На уровне ООН это право гарантировано статьей 19 МПГПП, в которой говорится, что каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений и право на свободное выражение своего мнения. Это право включает в себя свободу искать, получать

54 См. постановление ЕСПЧ по делу «Станков и др. против Болгарии» (Stankov et al. v. Bulgaria) №68490/01 от 12 июля 2007 г., в котором Суд указал, что «факт того, что группа лиц призывает к автономии или даже требует отделения части территории страны, требуя таким образом фундаментальных конституционных и территориальных преобразований, – не может автоматически обосновывать запрет такого объединения. Требование территориальных изменений во время речей и демонстраций не представляет по умолчанию угрозы целостности территории страны и национальной безопасности» (п. 97).

55 Люблянские рекомендации, рекомендация № 27 и пояснительная записка к рекомендации № 39; Комментарий по вопросам эффективного участия, п. 78.

56 Люблянские рекомендации, пояснительная записка к рекомендации № 39.

57 См. также недавнее постановление ЕСПЧ в деле «Вона против Венгрии» (Vona v. Hungary) № 35943/10 от 9 июля 2013 г., в котором Суд решил, что объединение можно законным образом запретить, если его деятельность представляет собой широко распространенное запугивание какой-либо группы по расовому признаку.

58 См., в том числе, РКЗНМ, статьи 6 и 9; Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании; Люблянские рекомендации, рекомендация № 48.

и распространять информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. В пункте 9.1 Копенгагенского документа особо упоминается, что право на свободу выражения своего мнения «включает свободу [...] получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ».

Примечательно, что международные стандарты предусматривают право национальных меньшинств проводить предвыборную агитацию на своем родном языке. Пункт 32.1 Копенгагенского документа обязывает государства-участники предоставить национальным меньшинствам право «свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни». Согласно пункту 32.5, национальные меньшинства имеют право «распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке»⁵⁹. Государство несет ответственность за обеспечение национальным меньшинствам разумного доступа к государственным средствам массовой информации для выражения своих взглядов, в том числе с использованием своего родного языка в предвыборной агитации⁶⁰.

Широко признанное ограничение свободы слова состоит в запрете языка ненависти⁶¹, подстрекательства к насилию и содействия терроризму. В пункте 6 Копенгагенского документа государства-участники ОБСЕ «признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка в другом государстве-участнике». В статье 20.2 МПГПП говорится, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом»⁶².

5. Свобода мирных собраний

Право на проведение политических собраний является фундаментальной составляющей демократии. Оно распространяется на проведение мирных демонстраций и протестов. Любое регулирование свободы мирных собраний следует ограничивать лишь требованием ставить в известность соответствующие органы власти; оно не должно включать требование получать предварительное разрешение от властей.

59 См. также РКЗНМ, статья 9, п. 1, и Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, п. I.3.

60 См. позицию ЕСПЧ в деле «Шукран Айдин и др. против Турции» (*Şükran Aydın and Others v. Turkey*) № 49197/06 от 22 января 2013 г. Принимая в принципе тот факт, что государства имеют право регулировать использование языка во время проведения избирательных кампаний, ЕСПЧ, однако, отметил, что тотальный запрет на использование неофициальных языков вместе в сочетании с уголовными санкциями несовместим со свободой выражения мнения.

61 См. основные вопросы в: International and Comparative Law on Hate Speech [Международное и сравнительное право, касающееся языка ненависти], Ace Project веб-сайт, <http://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/mec03d01>.

62 См. МКЛРД, статья 4.

Свобода мирных собраний должна быть гарантирована конституцией. Она может быть ограничена в законных целях – например, для поддержания общественного порядка. Однако эти ограничения не должны выходить за рамки того, что строго необходимо и соразмерно потребностям, лежащим в основе таких ограничений, а также не должны длиться дольше, чем это необходимо. Трудности с этими ограничениями состоят в их применении. Определение того, когда необходимо запретить общественное собрание или протест, часто остается на усмотрение полиции или государственных должностных лиц, однако в законодательстве должны содержаться четкие нормы относительно условий, в связи с которыми могут приниматься такие решения. Помимо этого, должна существовать возможность своевременного пересмотра в независимых судах запрета демонстраций и других форм осуществления свободы объединений. Если этих эффективных средств судебной защиты не существует, свобода собраний на практике может быть упразднена.⁶³

Свобода мирных собраний также может быть подорвана практикой неравного обращения или дискриминации, когда политическим партиям или другим объединениям, представляющим национальные меньшинства, не разрешается использовать имеющиеся государственные объекты (например, помещения городских советов или спортивные стадионы) на равных основаниях с другими политическими партиями и/или объединениями.

В. Запрет дискриминации

Недискриминация является принципом, проходящим через все права человека и составляющим основу осуществления всех прав человека, включая права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Пункт 7.5 Копенгагенского документа требует, чтобы «государства-участники [...] уважали право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

Индивидуальное право лиц на участие в общественной жизни, включая участие в выборах в качестве избирателей и кандидатов, должно распространяться на всех граждан, независимо от их этнической принадлежности, родного языка или религии.⁶⁴ Это право должно применяться на равноправной основе, без дискриминации в положениях закона или при

63 Дополнительную информацию по этой теме см. в публикации «Руководство по свободе мирных собраний» (Варшава, БДИПЧ и Венецианская комиссия, 2010 г.).

64 См. решение ЕСПЧ по делу «Азиз против Кипра» (Aziz v. Cyprus) № 69949/01, 2004-V. У истца не было возможности проголосовать на парламентских выборах 2001 г. на том основании, что, согласно конституции Кипра, члены турецкой общины Кипра были исключены из греческого списка избирателей. Суд счел это нарушением статьи 14 ЕКПЧ (запрет дискриминации) совместно со статьей 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ. Суд вновь подтвердил, что государства обладают значительной свободой усмотрения при установлении правил для парламентских выборов, но такие правила должны иметь разумное и объективное обоснование. Разница в подходе, на которую жаловался истец, проистекающая из того факта, что он киприот турецкого происхождения, не могла быть обоснована разумными и объективными причинами, особенно в свете того факта, что турок-киприотов в ситуации истца отстраняли от голосования на любых парламентских выборах.

его применении.⁶⁵ При том, что право на участие в общественной жизни должно быть закреплено законодательно, также необходимо обеспечить отсутствие административных барьеров, которые мешают лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, осуществлять это право в полной мере. Должна существовать возможность оспорить любые такие препятствия в независимых и беспристрастных судах.

Обычным требованием для избрания на государственный пост и участия в голосовании на выборах является наличие гражданства.⁶⁶ Условие для получения гражданства, предусматривающее, что оба родителя должны быть гражданами, может привести к дискриминации лиц из групп меньшинств, особенно тех, кто живет в приграничных областях. Запрет двойного гражданства тоже может затронуть право людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в общественной жизни.

Для того чтобы гарантировать недискриминацию, государства должны, помимо прочего, обеспечить выполнение следующих требований:

- › общины национальных меньшинств должны быть надлежащим образом информированы (если это возможно – на их родном языке) об их праве на участие в общественной жизни и о том, как это право наилучшим образом осуществить;
- › представители национальных меньшинств не должны безосновательно или несоразмерным образом отстраняться от выдвижения своей кандидатуры на государственные или политические посты;
- › любые ограничения свободы объединений и собраний должны оставаться в пределах, установленных международным правом прав человека, и должны быть четко обоснованы исключительными обстоятельствами и быть соразмерными этим обстоятельствам;
- › национальные меньшинства должны быть представлены в органах по проведению выборов; правила, касающиеся состава этих органов, не должны создавать препятствия для участия национальных меньшинств;⁶⁷

65 Дискриминации не нужно быть преднамеренной. В определенных случаях кажущиеся объективными критерии могут приводить к косвенной дискриминации. Например, общим требованием к лицу для предоставления ему права голосовать на выборах является регистрация по месту проживания. Однако такое требование может привести к дискриминации кочевых групп и перемещенных лиц, которые часто принадлежат к национальным меньшинствам. Государства-участники должны помнить о таких особых обстоятельствах и искать способы избежать возможной непреднамеренной дискриминации.

66 Многие государства присоединились к международным договорам, содействующим участию неграждан в субнациональных или наднациональных выборах. Примером служит Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, которая вступила в силу в 1997 г. (<https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>). При том, что продолжают общие дискуссии по распространению права голоса на неграждан, среди государств-членов Европейского союза (ЕС) растет тенденция расширять эту привилегию. В государствах-членах ЕС постоянные жители, не имеющие права участвовать в национальных выборах, имеют право голосовать на выборах в Европейский парламент, а иногда и на местных выборах.

67 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, п. 3.1 d (iv).

-
- › процесс регистрации избирателей должен проводиться таким образом, чтобы было гарантировано отсутствие дискриминации лиц, принадлежащих к какому-либо национальному меньшинству,⁶⁸

 - › следует открыто и официально препятствовать дискриминации и подстрекательству к насилию – в том числе при помощи профилактических действий и наложения санкций на правонарушителей;

 - › финансирование политических партий, включая внутреннее и иностранное финансирование, должно регулироваться таким образом, чтобы предупредить дискриминацию национальных меньшинств и политических партий или гражданских групп, связанных с ними;

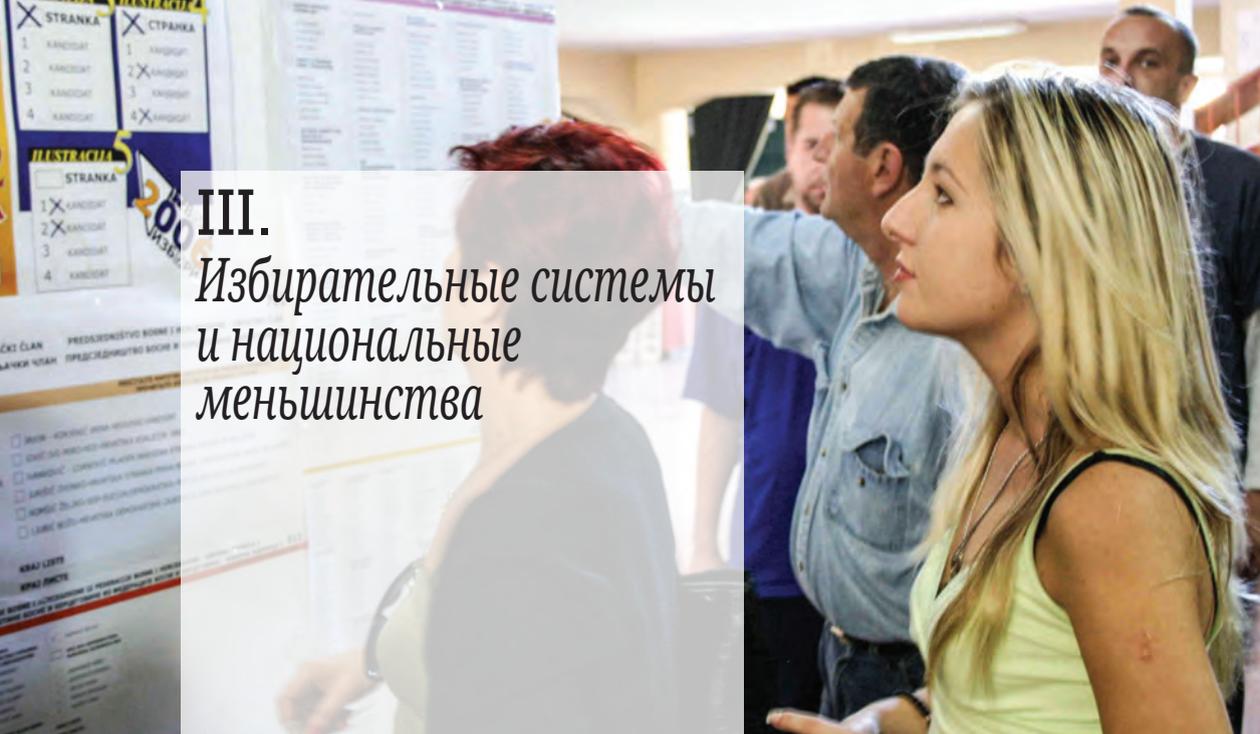
 - › сбор подписей будущими кандидатами должен регулироваться таким образом или проходить в такой форме, чтобы он не приводил к дискриминации меньшинств;

 - › требования к партиям выдвигать кандидатов и/или открывать отделения в определенном количестве избирательных округов или административных единиц не должны носить дискриминационный характер, особенно если эти требования касаются территории, находящейся за пределами тех районов, где проживает большинство членов конкретного меньшинства;

 - › не должно быть ограничений на проведение предвыборной агитации на определенном языке;

 - › требования в отношении владения языком не должны использоваться для отказа в регистрации в качестве избирателя или кандидата.
-

68 См. раздел VII.A в издании «Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей» (Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011 г.), <http://www.osce.org/odihr/elections/92058>.



III. Избирательные системы и национальные меньшинства

А. Введение

Лундская рекомендация № 9:

«Избирательная система должна создавать условия для представленности меньшинств и реализации ими своего влияния. (1) В случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов. (2) Представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы, при которых отводимая той или иной партии доля мест в законодательном собрании зависит от доли голосов, полученных ею на общенациональных выборах. (3) Способствовать представленности меньшинств и расширению сотрудничества между общинами могут некоторые виды преференциального голосования, при которых избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения. (4) Расширить участие национальных меньшинств в управлении страной можно путем снижения процентного барьера для прохождения в парламент».

Лундская рекомендация № 10:

«Границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств».

Целью избирательных систем является превращение бюллетеней, опущенных в избирательные урны в ходе всенародных выборов, в мандаты в представительных

институтах, полученные политическими партиями и кандидатами.⁶⁹ Каждая избирательная система включает один или несколько избирательных округов, которые являются существенным элементом данной системы. Для избирательных систем не существует международных стандартов, и выбор избирательной системы считается суверенным делом каждого государства. В регионе ОБСЕ все избирательные системы являются приемлемыми до тех пор, пока они соответствуют обязательствам ОБСЕ.

Выбор избирательной системы является по своей сути результатом политического процесса, и этот выбор вряд ли будет нейтральным. Как правило, в демократическом обществе предпочтительно, чтобы избирательная система была результатом открытого, инклюзивного и прозрачного процесса, в котором участвует широкий круг заинтересованных сторон выборов – в частности, политические партии, но также и представители гражданского общества, включая экспертов по вопросам выборов и группы, представляющие интересы женщин и меньшинств. Достижение консенсуса в вопросе выбора избирательной системы должно способствовать согласию с этой системой, ее легитимности и стабильности, тем самым сводя к минимуму обвинения в ангажированности. Помимо этого, инклюзивный процесс дает хорошую возможность для обсуждения различных предложений по обеспечению реальной представленности национальных меньшинств на выборных должностях. В конечном счете, демократические государства должны прилагать усилия к тому, чтобы принять такую избирательную систему, которая направлена на формирование как можно более представительного правительства. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, поскольку в противном случае у них не будет достаточного представительства и влияния.

Важно подчеркнуть, что степень возможного влияния типа избирательной системы на представленность национальных меньшинств в значительной мере зависит от условий конкретной страны. Национальные меньшинства также могут использовать различные стратегии для участия в общественных делах, в том числе в политическом процессе. Не следует считать, что такие интересы ограничиваются делами, связанными исключительно с общиной. В идеальном случае избирательные системы, способствующие представительству меньшинств и их полноценному участию, влияющему на политический процесс, также должны быть направлены на то, чтобы обеспечить открытое соперничество за голоса во всех секторах общества. В этом контексте важную роль не только в содействии участию меньшинств, но и в укреплении эффективной интеграции общества, могут играть межобщинные политические платформы⁷⁰.

Б. Виды избирательных систем

Избирательные системы можно в целом разделить на три основные категории. В первую входят мажоритарные системы, которые характеризуются соперничеством между индивидуальными кандидатами. Вторая включает пропорциональные системы, для которых

69 Примечательно, что согласно пункту 7.2 Копенгагенского документа «государства-участники ... допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов».

70 См. пояснительную записку к рекомендации № 39 Люблянских рекомендаций.

характерно соперничество политических партий, представленных списками кандидатов. Также существуют избирательные системы, сочетающие элементы мажоритарной и пропорциональной систем, – *параллельные системы* и *смешанные пропорциональные системы*. Выбор одной из этих избирательных систем и особенности их практической реализации могут оказывать влияние на представленность национальных меньшинств: некоторые могут ограничивать их представительство, в то время как другие могут ему способствовать. Далее следуют подразделы, в которых рассматривается возможное влияние различных избирательных систем.

1. Мажоритарные системы

Широко используются две основные мажоритарные системы. Первая из них называется системой простого, или относительного, большинства (принцип – получение наибольшего числа голосов), тогда как вторую часто называют мажоритарной системой абсолютного большинства. В системе относительного большинства избранным представителем от округа становится кандидат, набравший самое большое количество голосов в данном избирательном округе. В системе абсолютного большинства кандидату, для того чтобы быть избранным в первом туре, необходимо получить более 50% от общего числа всех действительных голосов. Если ни один из кандидатов не набирает такого абсолютного большинства, для двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре, организуется второй тур. Победителем и избранным представителем от округа становится тот кандидат, который получает наибольшее число голосов во втором туре.

Мажоритарные избирательные системы просты и легки для понимания гражданами. Высказывается мнение, что они обычно обеспечивают высокий уровень подотчетности избранных представителей их избирателям, а также что они с большей вероятностью приводят к формированию стабильного большинства. С другой стороны, мажоритарные системы (и особенно системы относительного большинства) могут привести к маргинализации более мелких партий, что в результате вызовет поляризацию политической жизни вокруг двух центров. Эти системы могут означать, что большинство депутатов законодательного органа будет избираться менее чем половиной голосов избирателей, что может поставить под сомнение инклюзивность и представительность этого выборного органа.

В большинстве случаев только те мажоритарные системы, которые основываются на одномандатных избирательных округах, будут полезны для обеспечения представленности меньшинств в государствах с компактным проживанием меньшинств. Если меньшинства проживают компактно, и достаточное количество лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, зарегистрировано на этой территории в качестве избирателей, то при мажоритарной системе шансы на то, что лицо, принадлежащее к этому меньшинству, будут избрано, увеличиваются. Если община меньшинства рассеяна по всей территории государства, ее представительство необязательно будет гарантировано, так как для обеспечения победы представителя национального меньшинства в любом из одномандатных округов может оказаться недостаточно голосов.

Представленность компактно проживающего крупного национального меньшинства, полученная по итогам выборов в одномандатном округе, может оказаться меньше по сравнению с представленностью, которая была бы достигнута при пропорциональной избирательной системе, поскольку мажоритарные кандидаты могут набрать больше голосов, чем это необходимо для получения мандатов. Другими словами, в одномандатных округах может отсутствовать конкуренция – в том смысле, что в них всегда будут избираться лица из преобладающей в этом районе этнической группы. Это также может привести к усилению компактности проживания национальных меньшинств или к возникновению напряженности между общинами. Более того, в случаях, когда предпочтения избирателей разделяются между более чем одной партией национального меньшинства, дробление их голосов может дать обратный результат и привести к тому, что национальное меньшинство будет представлено недостаточно, даже являясь самой большой группой в данном избирательном округе.

Выбор между системой относительного большинства и системой абсолютного большинства также может иметь последствия для национальных меньшинств. В системе относительного большинства национальное меньшинство, составляющее самый большой процент среди избирателей, но не являющееся большинством, лишено стимула добиваться голосов среди всех избирателей округа. В системе абсолютного большинства существует стимул добиваться голосов лиц, не принадлежащих к национальному меньшинству, для того чтобы получить необходимое большинство на выборах.

Другой, реже встречающийся, вид мажоритарной системы – это система альтернативного голосования, которая используется в одномандатных округах (как таковая она может рассматриваться как вариант преференциального голосования в мажоритарной системе). Она дает избирателям более широкий выбор и, в зависимости от числа предпочтений при голосовании, предложенного избирателям, может давать избирателям возможность расставить нескольких кандидатов в порядке предпочтения. При альтернативном голосовании избиратели расставляют кандидатов в порядке очередности, указывая свой первый, второй и последующий выбор, как это предусмотрено законом. Если ни один из кандидатов не получает большинство первых предпочтений, в этой системе подсчитываются второе и последующие предпочтения. Число голосов, необходимое для победы кандидата, зависит от конкретной модели альтернативного голосования. В некоторых случаях для того чтобы победить, может быть достаточно простого большинства голосов. Однако в других подобных системах подсчет последующих предпочтений может продолжаться до тех пор, пока кандидат не получит абсолютное большинство голосов. В определенных обстоятельствах такая система дает кандидатам серьезный стимул добиваться от избирателей из других групп второго места в списке их предпочтений. Это происходит по той причине, что по правилам системы альтернативного голосования победителям необходимо набрать дополнительные голоса. Кандидаты, которые успешно собирают первые предпочтения избирателей и получают вторые предпочтения от избирателей из других групп, могут оказаться успешнее тех, кому не удалось добиться вторых предпочтений избирателей. Таким образом, в рамках системы альтернативного голосования кандидаты от национального меньшинства могут получить второе или последующие места в списке предпочтений тех избирателей, которые не поставили этих кандидатов на первое место; это может повысить представленность меньшинств.

2. Пропорциональные системы

Пропорциональные системы разработаны для того, чтобы обеспечить представительство политических партий пропорционально их популярности. Мандаты распределяются пропорционально доле голосов, полученных в общенациональном округе или в региональных избирательных округах. В связи с этим пропорциональные системы могут быть национальными или региональными. Мандаты могут распределяться в пределах единого избирательного округа, который совпадает со всей территорией государства, или в пределах многомандатных избирательных округов. Хотя такие системы являются более инклюзивными, существует мнение, что они могут привести к большей фрагментации парламента и менее стабильному большинству. При этом многие страны, использующие пропорциональную систему, не испытывали никаких проблем, связанных со стабильностью в сфере политики или фрагментацией парламента. Такие проблемы возникают в большей мере под влиянием политического, культурного и исторического контекста, а не вида используемой избирательной системы. Помимо этого, для формирования большинства в выборных органах (даже в мажоритарных избирательных системах) часто необходима коалиция партий.

Характерной чертой пропорциональных систем является наличие избирательного барьера, который устанавливается законом, обычно выражается в процентах и представляет собой минимальный процент от всех голосов, которые партии необходимо набрать для получения мандатов в законодательном органе. Проходной барьер может устанавливаться на общенациональном или региональном уровне. Он будет оказывать влияние на представленность партий в законодательных органах – в том числе тех партий, которые представляют национальные меньшинства (см. подразделы III.B.1 и 2).

Вариантом пропорциональной избирательной системы является система единого передаваемого голоса, используемая в относительно небольших многомандатных округах. Это система пропорционального преференциального (рейтингового) голосования, которая позволяет избирателям расставлять кандидатов в порядке предпочтения. Указывать предпочтения обычно необязательно, и избиратель может отметить одного кандидата или расставить по порядку всех кандидатов. Квотой называется необходимое для избрания число голосов, отдавших кандидату первое место в списке предпочтений. Любой кандидат, получивший больше первых предпочтений, чем определено квотой, сразу считается избранным. Если ни один из кандидатов не получает этой квоты, из списка удаляется кандидат с самым низким числом полученных первых предпочтений, а вторые предпочтения избирателей, поставившие этого кандидата на первое место, перераспределяются среди оставшихся кандидатов.

Пропорциональные избирательные системы приводят к большей представленности различных мнений, включая мнения национальных меньшинств. Такие системы дают партиям возможность предлагать отличающиеся многообразием списки кандидатов, что может способствовать выбору представителей национальных меньшинств. Это создает возможность налаживания связей между различными национальными меньшинствами и между национальными меньшинствами и большинством, позволяя отойти от формирования

партий исключительно на основе меньшинства. Помимо этого, пропорциональные системы менее подвержены манипуляциям, в том числе с точки зрения определения границ округа в партийных интересах, как это может происходить в мажоритарных системах. С другой стороны, существует мнение, что в пропорциональных системах связь между избранными представителями и электоратом может быть слабой, а власть внутри политических партий может быть сконцентрирована в руках лидеров, ответственных за составление партийных списков.

Очень важно, чтобы избирательная система учитывала существование тех национальных меньшинств, которые являются или могли когда-то быть кочевниками, а также меньшинств или групп без постоянного места жительства. Помимо этого, следует принимать во внимание наличие избирателей из числа вынужденных переселенцев, что часто является последствием этнических конфликтов, которые могут привести к появлению значительного числа внутренне перемещенных лиц, принадлежащих к общинам национальных меньшинств или другим общинам. Обеспечение избирательных прав всех этих групп может быть достигнуто в рамках разных избирательных систем. Вместе с тем, мажоритарные системы могут оказаться здесь не лучшим выбором из-за тех трудностей, с которыми могут сталкиваться представители указанных групп при доступе к избирательному округу в целях проведения предвыборной агитации, регистрации избирателей или голосования; это ведет к фактическому лишению их возможности участвовать в выборах. В этом контексте более оптимальным выбором являются пропорциональные системы.

3. Параллельные системы и смешанные пропорциональные системы

Параллельная избирательная система представляет собой комбинацию мажоритарной и пропорциональной систем без какой-либо принятой модели или требования в отношении общей пропорциональности результатов выборов. Смешанная пропорциональная система тоже использует комбинацию мажоритарной и пропорциональной систем, но она либо предназначена для обеспечения общей пропорциональности результатов, либо сопровождается законодательным требованием относительно такой пропорциональности. В параллельной системе и в смешанной пропорциональной системе избиратели должны отдать два голоса: один за кандидата в одномандатном округе, а другой за партию, участвующую в выборах в многомандатном округе. Таким образом, некоторые представители избираются в одномандатных округах, а другие – с использованием пропорционального представительства (обычно в одном общенациональном многомандатном округе).

С точки зрения обеспечения пропорционального представительства параллельные системы обычно дают результат, который находится между результатом систем относительного/абсолютного большинства и результатом чистых пропорциональных систем. Существует мнение, что параллельная система была создана в попытке соединить основные преимущества обеих систем представительства, однако такие системы не гарантируют общей пропорциональности результатов, и некоторые партии все же могут остаться непредставленными, несмотря на получение ими заметного числа голосов. Параллельные системы также являются относительно сложными и могут запутать избирателей, пытающихся понять их суть и принцип действия. Их преимущество заключается в том, что при наличии достаточного числа мест, распределяемых по

пропорциональной системе, маленькие партии меньшинств, которые не имели успеха на выборах по мажоритарной системе относительного/абсолютного большинства, все же могут быть вознаграждены за полученные ими голоса благодаря получению мандатов в результате их пропорционального распределения. Помимо этого, параллельная система теоретически должна в меньшей степени дробить представленность партий, чем чистое пропорциональное представительство.

Смешанная пропорциональная система похожа на другие виды пропорционального представительства в том, что она предусматривает точное отражение общей пропорции полученных голосов в общем числе членов партий в выборном органе. Она отличается от пропорциональной системы тем, что ряд представителей избирается по географическим округам, и эти лица не включаются в общие результаты партии, с тем чтобы поддержать общую пропорциональность. Как и в многочисленных пропорциональных системах, во многих моделях смешанного пропорционального представительства партия, чтобы иметь право на мандаты, должна набрать минимальный процент от общего числа голосов за все партии; в противном случае ни один из кандидатов из партийного списка не будет избран. В то же время кандидатам, победившим в округах, мандат гарантирован.

С целью поддержать представленность национальных меньшинств в конкретном законодательном органе можно рассматривать обе эти избирательные системы, независимо от их конкретной модели. Преимущество обеих этих систем состоит в том, что при условии распределения достаточного числа мандатов по пропорциональному принципу более мелкие партии, не имевшие успеха на мажоритарных выборах, могут все-таки получить мандаты в рамках пропорциональной конкуренции. Влияние на представленность меньшинств и последствия использования этой модели будут зависеть от таких факторов, как концентрация или рассредоточение меньшинств на территории разных избирательных округов и роль политических партий в продвижении интересов меньшинств.

В. Конкретные элементы избирательных систем, способствующие представительству меньшинств

При выборе избирательной системы, которая была бы лучше всего адаптирована к национальным условиям, важны два фактора. Первый фактор – это общая численность национального меньшинства: при достаточно большой численности у меньшинства есть возможность выбрать представителя без использования специальных мер. Вероятность этого можно определить, сравнив оценки численности меньшинства и среднее число голосов, необходимых для получения мандата⁷¹. Второй фактор – это географическая концентрация национального меньшинства. Есть национальные меньшинства, которые плотно заселяют хорошо очерченные районы на территории государства и, таким образом, могут отсутствовать на остальной территории. Одновременно с этим существуют национальные меньшинства, рассредоточенные на всей территории государства среди основного населения.

71 Среднее число действительных голосов, необходимое для получения мандата, можно оценить на основе прошедших выборов, используя отношение числа отданных действительных голосов к числу мандатов, полученных в избирательном округе, с учетом принципа работы конкретной избирательной системы.

1. Низкие проходные барьеры

Для того чтобы была обеспечена достаточная представленность, в пропорциональных системах установленный законом проходной барьер для попадания партий в парламент должен быть достаточно низким, с тем чтобы одна или более партий национальных меньшинств могли его преодолеть. Если количество мандатов, распределяемых между политическими партиями, получившими право быть представленными в парламенте (включая партии национальных меньшинств), определяется на национальном уровне, система будет лучше обеспечивать представительство, которое полностью пропорционально количеству голосов, отданных как за партии национальных меньшинств, так и за другие партии. Представительство не будет зависеть от того, проживает ли компактно национальное меньшинство в определенных географических регионах или же оно рассредоточено по всей территории государства. Если по всей стране используются установленные законом региональные процентные барьеры, на национальном уровне это может фактически препятствовать представительству партий меньшинств. В идеальном случае и национальные, и региональные проходные барьеры должны быть достаточно низкими, чтобы давать шанс кандидатам от партий национальных меньшинств быть избранными в национальный законодательный орган.

С другой стороны, высокий установленный законом проходной барьер может быть инструментом, используемым для того, чтобы лишить представительства партии национальных меньшинств. Даже при наличии общенационального процентного барьера в системе, в которой мандаты распределяются среди партий, преодолевших этот барьер, партии национальных меньшинств в каждом индивидуальном избирательном округе (за исключением округов со значительным количеством населения, принадлежащего к национальным меньшинствам) могут испытывать трудности с обеспечением своего представительства, если естественные процентные барьеры (также называемые математическими или фактическими) являются высокими.

В любой избирательной системе существует естественный избирательный барьер, который не следует путать с установленным законом проходным барьером. Естественный избирательный барьер – это минимальное количество голосов, которое требуется для получения одного мандата, и оно определяется количеством выделенных мандатов. Партии, которая получает эквивалентное естественному избирательному барьеру или большее число голосов, гарантируется, по меньшей мере, один мандат в избираемом органе. Естественные избирательные пороги в основном зависят от средней величины избирательного округа (среднее число законодателей, представляющих избирательный округ), но на них также влияют формула распределения мандатов, число соперничающих политических партий и размер законодательного органа.

Таким образом, даже при полном отсутствии установленных законом проходных барьеров маленькие партии все равно могут сталкиваться с достаточно серьезными естественными избирательными барьерами на пути к получению доступа в парламент. Для того чтобы создать условия для представленности меньшинств, следует увеличить число мандатов:

это понизит математический порог для получения мандата⁷². Для получения мандата политической партией, результаты которой находятся чуть ниже избирательного барьера, может быть достаточным даже маленькое уменьшение математического порога.

2. Преференциальное голосование

Избирательные системы, предоставляющие возможность преференциального голосования (системы альтернативного голосования и единого передаваемого голоса) позволяют избирателям указать, как они голосовали бы, если бы предпочтительный для них кандидат проиграл, – то есть они могут указать свой второй, третий и последующие выбор из списка кандидатов. Помимо этого, такие системы создают стимулы для учета интересов меньшинств. Для того чтобы быть избранным, кандидату может понадобиться обратиться к более широкому кругу избирателей. Кандидатам может быть рекомендовано включать в свои программы вопросы, касающиеся национальных меньшинств, с тем чтобы получить поддержку с их стороны.

В то же время обе эти системы – как альтернативное голосование, так и система единого передаваемого голоса – имеют недостатки. И для избирателей, и для должностных лиц, ответственных за проведение выборов, эти системы могут оказаться достаточно сложными, особенно во время подсчета голосов, и эффективное использование этих систем требует от органов по проведению выборов определенного уровня технической грамотности. Помимо этого, из-за сложного подсчета голосов такие избирательные системы лучше подходят в тех случаях, когда доверие к избирательному процессу является высоким.

3. Границы избирательных округов и справедливое представительство национальных меньшинств

В то время как избирательные округа являются составной частью любой избирательной системы, очень важное значение для эффективности этой системы в обеспечении представительства национальных меньшинств может иметь определение границ округов, приводящее либо к ограничению, либо к расширению представленности национальных меньшинств.

Существует не только позитивное обязательство создавать условия для справедливого представительства меньшинств, но и негативное обязательство – воздерживаться от тех мер, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на границы избирательных округов и/или состав избирателей в этих округах. Такие меры могут включать, например, экспроприацию, выселение и изгнание или же новую нарезку округов либо корректировку административных границ или границ избирательных округов.

При установлении границ избирательных округов следует соблюдать стандарт равного избирательного права – независимо от используемой избирательной системы. Другими словами, размеры избирательных округов должны быть сопоставимыми, с тем чтобы

72 См.: Венецианская комиссия, Сравнительный доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент, CDL-AD(2008)037, Страсбург, 15 декабря 2008, с. 8.

каждый избранный кандидат представлял примерно одинаковое число жителей⁷³. Помимо этого, хорошая практика показывает, что избирательные округа должны быть компактными и сопредельными, учитывать территориально-административное деление, а также обеспечивать сохранение сообществ, имеющих общие интересы.

Границы избирательных округов должны быть проведены таким образом, чтобы у избирателей была возможность избирать тех кандидатов, которые, по их мнению, действительно их представляют. Границы округа могут быть проведены с учетом административного деления, этнических или культурных границ либо расположения естественных общин, очерченных физическими границами (такими, как острова). Вместе с тем, определение границ округов должно быть основано на объективных и общепринятых принципах. Также важно, чтобы избранные представители национальных меньшинств не представляли большее число жителей, чем представители большинства.

Существуют два аспекта определения границ избирательных округов, которые могут оказать особенно сильное влияние на представительство меньшинств: (1) территориальное разграничение в мажоритарной избирательной системе; (2) число представителей, которые должны быть избраны от избирательного округа в пропорциональной избирательной системе.

В пропорциональной системе избирательные округа, от которых избирается небольшое число представителей, уменьшают пропорциональность между набранными голосами и полученными мандатами. Помимо этого, число голосов, оставшихся непредставленными, возрастает, так как меньше политических партий допускается к мандатам. Округа, от которых избирается большое число представителей, увеличивают пропорциональность и уменьшают число непредставленных голосов. Уменьшение пропорциональности обычно оказывает негативное воздействие на представленность более мелких политических партий, в том числе партий национальных меньшинств.

Установление границ избирательных округов может решающим образом повлиять на результаты выборов и, следовательно, на представительство конкретного района. Например, перенос лишь одного избирательного участка из одного округа в другой может повлиять на итоги выборов в обоих округах, особенно в системе относительного большинства, в которой кандидатам для избрания необходимо получить простое большинство голосов. Такое преднамеренное изменение избирательных округов в интересах какой-либо стороны является незаконным. В целях предотвращения подобной ситуации следует учесть ряд принципов.

73 См. пункт 2.2.IV Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии: «Максимально допустимое отклонение от принятого критерия распределения не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не должно превышать 15 процентов, если речь не идет о действительно исключительных обстоятельствах (защита компактно проживающего национального меньшинства, малонаселенной административной единицы)». В разделе 2.2 «Равные избирательные правомочия» Свода рекомендуемых норм содержится более подробная информация об установлении границ избирательных округов ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rus)).

Для того чтобы правила, регулирующие процесс определения границ избирательных округов и изменения этих границ, применялись единообразно, соответствующие процедуры должны быть четко сформулированы, независимо от того, кто устанавливает границы округа. Если процесс нарезки избирательных округов должен быть свободен от партийных интересов, тогда всем политическим партиям следует воздерживаться от попыток повлиять на результаты нарезки. Если этот процесс отражает интересы партий, в нем должны участвовать все политические партии, в том числе те партии, которые представляют интересы меньшинств. Эти правила должны быть четкими, прозрачными и доступными для всех соответствующих политических партий и сторон, участвующих в процессе изменения границ избирательных округов. Помимо этого, разделение на избирательные округа должно подлежать судебному надзору. Следует периодически пересматривать границы округов, с тем чтобы отразить в них изменения, происходящие в составе населения. Обычно это делается после переписи населения. Процесс пересмотра должен происходить заблаговременно, задолго до назначенных выборов.

В ряде государств-участников ОБСЕ за нарезку избирательных округов отвечают центральные или местные власти, в то время как в других это задача законодательных органов. Иногда нарезка округов неформально возлагается на специально созданные многопартийные органы, которые составляют проекты нарезки округов и предоставляют такие проекты в законодательные органы для окончательного утверждения. Включение принятой схемы нарезки избирательных округов в законодательство является хорошей практикой, однако поручение законодательному органу самому осуществлять нарезку избирательных округов может повлечь за собой возможные конфликты интересов. Недавно возникшая положительная тенденция заключается в том, что орган, отвечающий за нарезку округов, по своему составу и структуре является независимым от правительства и законодательного органа.

Вопрос об определении границ избирательных округов следует рассматривать таким образом, чтобы расширить представительство национальных меньшинств и способствовать этому представительству. Несмотря на то, что ключевой принцип требует, чтобы нарезка избирательных округов не наносила ущерба представительству какой-либо политической партии или группы населения, допустимо создавать избирательные округа таким образом, чтобы гарантировать и даже расширить представленность меньшинств.

Г. Специальные меры

Для того чтобы гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, равные права, ликвидировать дискриминацию и создать условия для эффективного участия меньшинств в общественной жизни (с особым вниманием к участию в выборах), ряд государств принимает специальные меры. Однако несмотря на такую возможность в исключительном порядке использовать специальные меры, следует поощрять политические партии к вовлечению представителей меньшинств в свои избирательные кампании, в том числе в качестве кандидатов. В этом есть потенциал для расширения представительства национальных меньшинств через те политические партии, которые представляют более широкие интересы и взгляды общества.

1. Специальный проходной барьер для национальных меньшинств

Лундская рекомендация № 9 предусматривает механизм увеличения представленности национальных меньшинств путем введения более благоприятного (установленного законом) проходного барьера для политических партий национальных меньшинств. Такой механизм может быть реализован только в пропорциональной избирательной системе. Например, политические партии национальных меньшинств могут быть освобождены от необходимости преодолевать установленный законом процентный барьер для получения мандатов; также можно установить более низкий, чем для других партий, проходной барьер, с тем чтобы партии национальных меньшинств были представлены в выборном органе.

2. Двойное голосование

Государства обладают значительными дискреционными полномочиями при определении того, каким способом обеспечивать эффективное участие национальных меньшинств в государственных делах. Хотя принцип «один человек, один голос» является одним из фундаментальных правил демократических избирательных систем, в некоторых случаях может быть использована система двойного голосования, с тем чтобы содействовать представленности общин национальных меньшинств. Эту меру можно рассматривать в том случае, если это в общественных интересах, и если существующая избирательная система представляется недостаточно инклюзивной. В таких исключительных случаях избиратели, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут быть законодательно наделены специальным правом избирать представителей от своего меньшинства на квотируемые места в законодательном органе, используя право второго голоса в дополнение к своему обычному голосу.

Согласно исследованию, проведенному Венецианской комиссией, двойное голосование является исключительной мерой, которая должна оставаться в рамках конституционной правовой базы и которая может быть допустима при условии соблюдения в различных ее аспектах принципа соразмерности. Это подразумевает, что двойное голосование может быть обосновано только следующим:

- невозможностью достичь преследуемой цели с помощью менее серьезных мер, не нарушающих равного права голоса;
- временным характером этой меры;
- использованием этой меры только в отношении малого по численности меньшинства⁷⁴.

3. Квотируемые места в выборном органе

Могут существовать общины национальных меньшинств (в частности, общины коренных народов), небольшая численность которых затрудняет для них получение мандата при действующей избирательной системе. При наличии политической воли обеспечить

74 См. раздел «Заключение» в Докладе о двойном голосовании для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, п. 71, указ. соч., сноска 34.

представительство таких меньшинств можно при помощи специальных мер, вводящих квотирование мест в выборном органе. Соперничество за квотированные мандаты происходит внутри общины меньшинства, и эти мандаты достаются лицам, представляющим такие общины. Данный механизм можно сочетать и с другими специальными мерами – такими, например, как повышенное представительство, при котором меньшинствам выделяется больше (квотированных) мест, чем они имели бы право получить, если бы численность была единственным критерием.

Возможным способом заполнить квотированные места, предназначенные для национальных меньшинств, является разрешение голосовать за кандидатов на эти квотированные места только избирателям из числа национальных меньшинств. Такие квоты, хотя и гарантируют формальную представленность эффективным образом, могут потенциально содействовать лишь символической представленности меньшинств, восприниматься как увеличение различий между меньшинствами и большинством или даже приводить к дискриминации. Другая проблема, связанная с системой квотированных мандатов, состоит в том, что она требует, чтобы избиратели и кандидаты от национальных меньшинств были зарегистрированы как таковые. Потенциально это очень непростой вопрос, так как ситуация может в дальнейшем осложниться из-за опасений относительно возможного неправомерного использования собранных данных. История показывает, что подобная информация часто играла определенную роль в преследовании по признаку этнической принадлежности и в других серьезных нарушениях прав человека. Если государство делает выбор в пользу регистрации принадлежности избирателей или кандидатов к конкретному меньшинству в рамках специальных мер по обеспечению представительства меньшинств, это должно носить добровольный характер и гарантировать соблюдение принципа самоидентификации и защиту персональных данных.

Другим способом заполнить квотированные места является создание специального избирательного округа с рядом избирательных участков, которые охватывают территорию, плотно населенную общиной национального меньшинства. Этот специальный округ не обязан соответствовать некоторым обычным географическим требованиям к избирательному округу (например, ему не нужно быть компактным или сопредельным); помимо этого, он не обязан отражать территориально-административное деление. Это всего лишь средство обеспечить условия для соперничества среди политических партий национальных меньшинств или отдельных кандидатов, представляющих конкретное меньшинство, за квотированные места в выборном органе. В рамках такого механизма все избиратели имеют возможность голосовать за политическую партию по своему выбору в обычном избирательном округе или в специальном избирательном округе, в котором политические партии меньшинств борются за квотированные мандаты.



IV. Наблюдение БДИПЧ за выборами и национальные меньшинства

А. Введение

Целью миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) является оценка соответствия избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и международным стандартам, в том числе тем, которые касаются участия национальных меньшинств. В основе обязательства государств обеспечивать эффективное участие национальных меньшинств в выборах (как в качестве избирателей, так и в качестве кандидатов) лежат фундаментальные принципы всеобщего и равного избирательного права. Таким образом, для того чтобы выборы отвечали обязательствам ОБСЕ и международным стандартам, должны быть созданы условия для участия национальных меньшинств.

Признавая важность данного вопроса для демократических выборов, БДИПЧ включило оценку участия национальных меньшинств в свою общую методику наблюдения за выборами⁷⁵. Каждая МНВ полностью учитывает влияние избирательного процесса на национальные меньшинства и наличие условий или препятствий для участия этих меньшинств в выборах. Поскольку Бюро рассматривает выборы как долгий, а не однодневный процесс, МНВ изучают вопросы, связанные с участием национальных меньшинств, в течение предвыборного периода и после выборов, а также в день голосования.

Цель настоящей главы состоит в том, чтобы предоставить необходимую информацию, позволяющую МНВ придерживаться последовательного подхода к наблюдению за теми аспектами выборов, которые связаны с участием меньшинств. В главе предлагаются рекомендации членам МНВ – включая основную команду миссии, долгосрочных наблюдателей (ДН) и краткосрочных наблюдателей (КН) – относительно выявления любых факторов, которые могли бы повлиять на участие национальных меньшинств в выборах.

⁷⁵ Полное объяснение методики БДИПЧ по наблюдению за выборами содержится в публикации «Руководство по наблюдению за выборами, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010 (6-е издание), <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>.

В этой главе речь идет о работе полномасштабной МНВ, однако предложенные рекомендации применимы и к другим видам миссий – например, к ограниченной миссии по наблюдению за выборами (ОМНВ – без краткосрочных наблюдателей) или миссии по оценке выборов (МОВ – без краткосрочных и долгосрочных наблюдателей). Поскольку МОВ размещается для того, чтобы изучить определенные вопросы, касающиеся выборов, особенно важно определить, могут ли к ним относиться вопросы участия национальных меньшинств. Если это так, то может возникнуть необходимость назначить эксперта по вопросам национальных меньшинств, который присоединится к МОВ для полного изучения соответствующей темы.

Б. Роль миссии по оценке потребностей

За несколько месяцев до конкретных выборов БДИПЧ организует миссию по оценке потребностей (МОП), которая должна оценить предварительную подготовку к выборам и сделать заключение относительно формата возможной деятельности Бюро по наблюдению. МОП проводится в течение нескольких дней сотрудниками Департамента по выборам БДИПЧ и (иногда) представителем Парламентской ассамблеи ОБСЕ. Эта миссия заканчивается публикацией отчета об оценке потребностей. В контексте участия национальных меньшинств МОП старается выявить все предварительные проблемы в законодательстве или практике выборов, касающиеся участия национальных меньшинств; эти вопросы должна в дальнейшем изучить и отследить миссия по наблюдению за выборами или миссия по оценке выборов. МОП также старается определить степень выполнения любых предыдущих рекомендаций БДИПЧ, в том числе в отношении национальных меньшинств, а также возможный прогресс в этой области.

До проведения МОП Бюро собирает информационные материалы о стране и ее политическом процессе, в том числе о положении национальных меньшинств. В связи с этим БДИПЧ обычно поддерживает связь с ВКНМ, с тем чтобы определить существуют ли какие-либо текущие проблемы, вызывающие обеспокоенность с точки зрения участия национальных меньшинств, а также получить любые соответствующие отчеты или другую информацию. Дополнительные источники информации могут включать отчеты местных и международных НПО, доклады Совета Европы о выполнении РКЗНМ, отчеты миссий ОБСЕ на местах, информацию, предоставленную Контактным центром БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти, а также итоговые отчеты предыдущих МНВ.

БДИПЧ также рассматривает соответствующие законы по вопросам выборов, включая конституцию, избирательное законодательство, законы о политических партиях и любые другие законы и нормативно-правовые акты, касающиеся проведения выборов, и в том числе законы о национальных меньшинствах или языках меньшинств. Во многих случаях Бюро заранее оценивает законодательную базу выборов, и такие оценки затем помогают работе МОП. Заключение БДИПЧ по законодательству содержит анализ всех вопросов, связанных с участием национальных меньшинств. Если оценка законов не проводилась, МОП должна постараться выявить основные проблемы и возможные политические последствия соответствующих законов – как при помощи предварительного анализа законодательства, так и во время встреч с заинтересованными участниками выборов.

Ниже приводятся некоторые вопросы для анализа правовой базы выборов.

- › Гарантирует ли конституция всеобщее избирательное право без необоснованных ограничений?
- › Каково влияние действующей избирательной системы на представительство национальных меньшинств?
- › Существуют ли какие-либо специальные условия для осуществления права голосовать на выборах, касающиеся национальных меньшинств? Вызывают ли они обеспокоенность?
- › Существуют ли в избирательном законодательстве конкретные положения об участии национальных меньшинств в выборах в качестве кандидатов и избирателей?
- › Гарантируется ли законом право создавать политические партии? Соблюдается ли это право на практике без необоснованных ограничений?
- › Существуют ли какие-либо ограничения для создания политических партий, основанных на принадлежности к конкретным общинам?
- › Предусматривает ли избирательное законодательство какие-либо административные ограничения, препятствующие эффективному участию в выборах кандидатов от национальных меньшинств или партий национальных меньшинств?
- › Достигнута ли представленность национальных меньшинств путем применения обычных правил избирательного права, в которых лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, рассматриваются так же, как и все остальные?
- › Предусматривает ли избирательное законодательство какие-либо специальные меры для обеспечения представительства национальных меньшинств?
- › Существуют ли требования для кандидатов в отношении владения языком? Если да, то каково их влияние на участие национальных меньшинств в избирательном процессе?
- › Существуют ли какие-либо ограничения для проведения предвыборной агитации на языках меньшинств?
- › Осуществляется ли государственное финансирование политических партий или кандидатов (где это применимо) на справедливой основе?
- › Предоставляют ли нормы, регулирующие работу СМИ, надлежащий и справедливый доступ к средствам массовой информации кандидатам от национальных меньшинств или политическим партиям национальных меньшинств?
- › Существуют ли специальные меры для обеспечения достаточного представительства женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам?

Члены МОП в основном встречаются с представителями министерства иностранных дел, органа, ответственного за проведение выборов; министерства внутренних дел; институтов, отвечающих за вопросы национальных меньшинств или прав человека; политических

партий, СМИ, групп гражданского общества, миссий ОБСЕ на местах (где применимо), посольств государств-участников ОБСЕ и любых других заинтересованных международных организаций. Во время этих встреч МОП необходимо обсудить любые проблемы, связанные с участием национальных меньшинств, в том числе те, которые были выявлены во время анализа законодательства или по итогам предыдущих выборов или недавних событий и изменений.

МОП должна определить, ожидают ли представители общин национальных меньшинств каких-либо препятствий на пути к полному участию в избирательном процессе в качестве как избирателей, так и кандидатов. Таким образом, миссия может заранее поднять основные вопросы, которые должны быть рассмотрены властями, а также определить, какие проблемы являются приоритетными для потенциальных миссий по наблюдению за выборами или по оценке выборов.

Если национальное меньшинство компактно проживает в определенной части страны, МОП может рассмотреть вопрос о возможности поездки в этот район с целью лучше понять мнения политических и гражданских представителей национального меньшинства. Если это невозможно сделать во время МОП, членам основной команды следует осуществить такой визит в начале своей работы.

Среди выявленных МОП проблем, касающихся участия национальных меньшинств в выборах, могут быть следующие:

- › дискриминационные границы избирательного округа;
- › трудности при регистрации кандидатов;
- › препятствия при регистрации избирателей;
- › отсутствие документов, удостоверяющих личность;
- › отсутствие предвыборных материалов на языках меньшинств;
- › нетерпимые высказывания в адрес меньшинств во время политической кампании;
- › отсутствие доступа к СМИ;
- › недостаточное просвещение и информирование избирателей;
- › отсутствие представителей национальных меньшинств в органах, отвечающих за проведение выборов, и других официальных органах, которые имеют отношение к регулированию выборов (например, советы по вопросам средств массовой информации и комиссии по определению границ избирательных округов);
- › низкий уровень уверенности в беспристрастности органов, ответственных за проведение выборов.

Среди выявленных МОП положительных факторов, касающихся участия национальных меньшинств в выборах, могут быть следующие:

- избирательная система, созданная для содействия значимому и достаточному представительству национальных меньшинств или для обеспечения такого представительства;
- наличие представителей меньшинств в органах, отвечающих за проведение выборов, и в других официальных органах, имеющих отношение к регулированию выборов;
- проведение кампании по просвещению избирателей (в том числе в теле- и радиовещательных СМИ), направленной на группы меньшинств;
- наличие агитационных материалов и материалов для голосования на языках меньшинств;
- наличие кодекса поведения для участников выборов, запрещающего использование языка ненависти во время предвыборной агитации.

В. Рекомендации для основной команды миссии

Основная команда играет ведущую роль в работе миссии по наблюдению за выборами: входящим в нее аналитикам поручено отслеживать избирательный процесс и делать выводы обо всех его аспектах. Общая ответственность за руководство наблюдением за участием национальных меньшинств лежит на главе миссии, однако все члены основной команды делят эту ответственность, поскольку во время выполнения своих текущих обязанностей по наблюдению за выборами они собирают информацию от заинтересованных сторон выборов. Выводы относительно участия национальных меньшинств включаются в регулярные отчеты МНВ, в том числе в промежуточные отчеты, предварительное заявление и заключительный отчет, в котором могут содержаться рекомендации по улучшению избирательного процесса.

В тех странах, где проблемы национальных меньшинств особенно заметны, БДИПЧ может назначить специального аналитика по вопросам национальных меньшинств в составе миссии. Если в стране активно работает ВКНМ, он(а) может назначить в миссию своего штатного сотрудника, который будет наблюдать за участием национальных меньшинств. Миссия сможет использовать знания ВКНМ, а также опыт этого института в данной стране. Имея в своем составе специально назначенного аналитика, МНВ может более глубоко изучить участие национальных меньшинств и расширить свои контакты с организациями гражданского общества и другими представителями общин национальных меньшинств. Если в составе миссии нет специального аналитика по вопросам национальных меньшинств, из членов основной команды выбирается координатор по национальным меньшинствам (обычно это аналитик по политическим вопросам), который возглавит наблюдение за участием национальных меньшинств и будет осуществлять координацию конкретных вопросов с другими членами основной команды.

Ниже перечислены некоторые из основных задач членов основной команды, выполнение которых необходимо для эффективного наблюдения за участием национальных меньшинств.

1. Подготовка обзора ситуации

Аналитик по вопросам национальных меньшинств или соответствующий координатор должен в течение первой недели работы миссии подготовить краткий обзор положения национальных меньшинств в принимающем государстве; этот обзор будет служить справочным документом для всех членов миссии. Он должен включать следующее:

- › список всех групп национальных меньшинств, проживающих в стране, и информацию об их примерной численности, основанную на переписи населения или других недавних и достоверных данных;⁷⁶
- › информацию о географических территориях, на которых традиционно или в значительном числе проживают национальные меньшинства;
- › обзор положения национальных меньшинств в обществе, включая любые соответствующие проблемы в области прав человека;
- › информацию о всех политических партиях, кандидатах или НПО, представляющих группы национальных меньшинств или их интересы;
- › описание основных предварительных вопросов, затронутых МОП, обзор правовой базы и любые прошлые отчеты МНВ.

Подготовка обзора ситуации служит отправной точкой для проведения основной командой миссии наблюдения за участием национальных меньшинств; обзор также содержит информацию для ДН и КН, а также для проведения заседаний, посвященных обсуждению соответствующих вопросов.

2. Сбор основных статистических данных

Каждая МНВ должна собирать количественные данные об участии национальных меньшинств в выборах; эти данные включаются в отчеты миссии. Хотя сама по себе количественная информация не дает всестороннюю картину участия национальных меньшинств для конкретной страны, она может быть полезна для определения положительных и отрицательных тенденций, особенно в отношении представленности меньшинств. Эти данные также можно использовать для подготовки рекомендаций относительно возможных мер, направленных на увеличение представительства национальных меньшинств.

Аналитик по вопросам национальных меньшинств или соответствующий координатор должен, если это возможно, собрать следующую основную информацию:

- › число самопровозглашенных представителей национальных меньшинств в уходящем парламенте и представление ими партий национальных меньшинств или других партий;
- › число самопровозглашенных представителей национальных меньшинств, занимающих должности министров или другие высокие посты в правительстве;

⁷⁶ Поскольку данные переписи не всегда отражают действительную численность всех меньшинств (особенно рома), вместе с результатами переписи должны быть изучены дополнительные оценки экспертов.

-
- › число представителей национальных меньшинств в местных советах;

 - › число и доля самопровозглашенных кандидатов от национальных меньшинств в партийных списках;

 - › число и доля представителей национальных меньшинств в составе органов, ответственных на проведение выборов (на разных уровнях).
-

Необходимо обеспечить защиту всех конфиденциальных персональных данных, касающихся доли избирателей из числа национальных меньшинств, зарегистрированных среди других избирателей для участия в голосовании⁷⁷.

3. Определение основных заинтересованных сторон выборов и встречи с ними

В начале работы МНВ члены основной команды миссии должны определить, с какими организациями и лицами важно встретиться в целях изучения основных вопросов, связанных с участием национальных меньшинств. Некоторые из этих собеседников могут представлять организации национальных меньшинств, а другие могут быть государственными должностными лицами, отвечающими за управление процессами, влияющими на участие национальных меньшинств, – например, процессом регистрации избирателей или установления границ избирательных округов. С учетом того, что некоторые темы являются зоной совместной ответственности нескольких членов основной команды, аналитики должны тщательно координировать расписание соответствующих встреч.

4. Анализ регистрации избирателей

Для того чтобы определить, сталкиваются ли национальные меньшинства с какими-либо препятствиями в процессе регистрации для участия в голосовании или с проблемами при внесении их в списки избирателей, аналитик по избирательному процессу или аналитик по вопросам регистрации избирателей должен проанализировать процесс регистрации избирателей и процесс составления списков избирателей⁷⁸. Препятствия могут быть связаны с более общим процессом получения гражданства. Хотя вопросы гражданства, как правило, выходят за пределы сферы наблюдения за выборами, их необходимо изучить в контексте предоставления права голосовать на выборах и регистрации избирателей. В большинстве стран предварительные списки избирателей предоставляются населению до начала выборов для целей общественного контроля.

77 В связи с этим отмечается, что данные о регистрации в качестве избирателей лиц из числа национальных меньшинств могут быть недоступными, так как считается, что включение в списки избирателей данных о чьей-либо этнической или религиозной принадлежности противоречит хорошей практике и может противоречить международным стандартам в области защиты конфиденциальных личных данных. Однако данные опросов общественного мнения или какие-либо другие данные, включая оценки экспертов, могут быть доступными.

78 Более подробно см.: Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011, <http://www.osce.org/odhr/elections/92058>.

При анализе регистрации избирателей следует использовать ответы на следующие вопросы:

- Какая система используется для регистрации избирателей? Является она активной или пассивной?⁷⁹ Осуществляется ли регистрация периодически или постоянно?⁸⁰ Влияет ли эта система на регистрацию лиц из числа национальных меньшинств и их участие в выборах?
- Требуется ли для регистрации избирателей постоянное место жительства или адрес?
- Какие документы, удостоверяющие личность, необходимы для регистрации избирателей?
- Была ли соответствующая информация о процессе регистрации избирателей доступна общинам национальных меньшинств? Была ли эта информация доступна на языках меньшинств?
- Сталкивались ли какие-либо общины национальных меньшинств с проблемами при регистрации в качестве избирателей или при получении гражданства? Если да, то были ли это юридические, административные или политические проблемы?
- Предпринимают ли власти добросовестные усилия по устранению любых возможных недостатков?
- Каковы могут быть политические последствия любых пробелов в процессе регистрации избирателей с точки зрения представительства национальных меньшинств?

5. Оценка гражданского образования и просвещения избирателей

Аналитики по политическим вопросам, вопросам национальных меньшинств и вопросам СМИ должны оценить просвещение/информирование избирателей и гражданское образование, доступные избирателям и кандидатам от национальных меньшинств. В частности, аналитики должны определить, были ли кампании по просвещению избирателей направлены непосредственно на общины национальных меньшинств, и в каком объеме предвыборные материалы и информация о голосовании предоставлялись на языках меньшинств. В некоторых общинах национальных меньшинств уровень неграмотности может быть выше, чем по стране, и это необходимо принимать во внимание при оценке кампаний по просвещению избирателей.

79 При активной системе регистрации ответственность за внесение избирателя в список или вычеркивание его из списка лежит на самом избирателе, тогда как при пассивной системе регистрации инициативу берет на себя орган, отвечающий за составление списка избирателей.

80 Списки избирателей периодически формируются для конкретных избирательных мероприятий; эти списки не обновляются для их дальнейшего использования. Постоянные списки поддерживаются и регулярно обновляются органами, отвечающими за регистрацию избирателей.

Необходимо получить ответы на следующие вопросы, касающиеся регистрации избирателей:

- Требуется ли закон, чтобы органы, ответственные за проведение выборов, или другие официальные органы информировали избирателей обо всех аспектах избирательного процесса? Выполнялось ли такое требование по отношению к национальным меньшинствам? Имели ли лица, принадлежащие к национальным меньшинствам и проживающие в отдаленных областях, доступ к материалам для гражданского образования и просвещения избирателей?
- Выполняют ли общенациональные и местные СМИ свою обязанность по информированию общественности? Транслировались ли программы, посвященные информированию избирателей, на всю страну? Транслировались ли такие программы на языках национальных меньшинств?
- Получали ли потенциальные кандидаты, представляющие национальные меньшинства, надлежащую информацию о процедурах выдвижения своей кандидатуры и регистрации в качестве кандидата?
- Было ли большим число недействительных бюллетеней (что указывает на возможное непонимание процесса голосования избирателями)? Было ли самое большое число недействительных бюллетеней в конкретном районе? Наблюдалось ли это явление в конкретной общине?

6. Наблюдение за процессами выдвижения кандидатов и партий

Аналитик по политическим вопросам должен следить за процессом выдвижения кандидатов и их регистрации, а также изучать любые случаи отказа в регистрации или вычеркивания из списков, в том числе если это происходит в отношении потенциальных кандидатов от партий национальных меньшинств и/или от соответствующих общин. Если такие случаи имеют место, МНВ должна организовать встречу с затронутым кандидатом или партией, запросить копии соответствующей документации, а затем обсудить этот вопрос с органом, ответственным за проведение выборов, с тем чтобы выяснить основания для отказа. Необходимо провести анализ с целью определить, повлияли ли негативным образом в этих случаях на кандидатов от национальных меньшинств какие-либо конкретные правовые, административные или политические факторы. Также следует оценить, могли ли помешать участию национальных меньшинств требования относительно сбора подписей в поддержку кандидатов и/или несоразмерно большой размер залога.

Аналогичным образом, аналитик по политическим вопросам должен определить, отказали ли каким-либо политическим партиям в регистрации или была ли отменена их регистрация, а также были ли затронуты таким образом партии национальных меньшинств. Хотя такие случаи вероятнее всего происходят до периода выборов, они все равно могут напрямую влиять на избирательный процесс, и в связи с этим их необходимо изучать.

7. Мониторинг освещения в СМИ

На государство возложена ответственность за предоставление национальным меньшинствам надлежащего доступа к СМИ. Помимо этого, средства массовой информации играют важную роль в продвижении в обществе плюрализма и толерантности, преодолении дискриминации и борьбе с расизмом. Во время выборов СМИ должны предоставлять кандидатам и политическим партиям от меньшинств разумный доступ к своим площадкам и должны освещать вопросы, интересующие национальные меньшинства. Особая ответственность за содействие развитию демократического общества возложена на общественные СМИ, которые должны обеспечивать плюрализм взглядов в своих программах, не отдавая предпочтение ни одной из политических партий, групп, религий или систем убеждений. Частные средства массовой информации тоже не должны дискриминировать кандидатов или партии из-за того, что они представляют национальные меньшинства. Ни одно СМИ не должно изображать представителей национальных меньшинств и важные для них проблемы, используя стереотипы, которые могут отрицательно сказаться на уровне доверия к этим представителям и их значимости для избирателей.

Аналитик по вопросам СМИ должен оценить освещение кандидатов и партий национальных меньшинств и вопросов, интересующих национальные меньшинства, в рамках стандартного подхода МНВ к мониторингу средств массовой информации, с тем чтобы определить, был ли предоставлен национальным меньшинствам надлежащий доступ к СМИ, и обеспечивалось ли соответствующее освещение на справедливой основе⁸¹.

В частности, аналитик по вопросам СМИ должен определить следующее:

- имели ли политические партии и кандидаты от национальных меньшинств доступ к СМИ, чтобы представить свои взгляды;
- удалось ли осветить вопросы национальных меньшинств в общенациональных СМИ;
- наблюдается ли в СМИ поляризация по этническому принципу;
- транслировалась ли предвыборная агитация и информация о выборах на языках меньшинств;
- были ли случаи использования языка ненависти, которые могли привести к негативным последствиям для кандидатов, политических партий и общин национальных меньшинств, а также для всего процесса выборов.⁸²

8. Наблюдение за агитацией

Наблюдение за агитацией является важным инструментом оценки соблюдения основных свобод, включая свободу объединений, собрания, слова и передвижения, в том числе в

81 Более подробную информацию см. в Руководстве по мониторингу СМИ для миссий по наблюдению за выборами, Варшава, БДИПЧ, 2011, <http://www.osce.org/odihr/92057>.

82 Nekoliko međunarodnih dokumenata o kojima se govori u ovom priručniku imaju za cilj ne samo da zabrane izravni govor mržnje, već i izričito da "podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimaju efikasne mjere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumijevanja..."; FCNM, član 6. Vidjeti i ICERD, član 1. i 2. i Kopenhaški dokument, stav 2. i 30.

отношении кандидатов и политических партий от национальных меньшинств и избирателей, принадлежащих к национальным меньшинствам. Аналитики по политическим вопросам и вопросам национальных меньшинств должны тщательно наблюдать за агитацией и изучать любые возможные проблемы, касающиеся представителей национальных меньшинств. Они также должны определить, предоставляются ли кандидатам и политическим партиям национальных меньшинств те же самые возможности для проведения агитации, что и другим партиям и кандидатам – особенно в странах, где политические партии начинают свою агитацию до начала официальной кампании.

Конкретные вопросы, которые необходимо рассмотреть при наблюдении за агитацией:

- › Соблюдались ли свобода передвижения и собрания в тех районах, в которых проживают меньшинства? Была ли у избирателей возможность беспрепятственно посещать агитационные мероприятия? Была ли у политических партий и кандидатов возможность свободно передвигаться и организовывать агитационные мероприятия?
- › Была ли у кандидатов, объединений и партий национальных меньшинств во время проведения агитации возможность использовать общественные объекты на справедливой основе?
- › Была ли у национальных меньшинств возможность печатать и размещать агитационные плакаты? Могли ли они размещать плакаты на своих языках?
- › Была ли у кандидатов и политических партий возможность выступать на агитационных мероприятиях на языках меньшинств?
- › Проводилась ли другими группами или властями кампания против меньшинств или их запугивание? Были ли случаи использования языка ненависти во время агитационной кампании?
- › Рассматривались ли во время агитационной кампании вопросы, касающиеся национальных меньшинств?

9. Учет влияния избирательной системы

Аналитики по избирательному процессу и по правовым вопросам должны оценить возможное влияние избирательной системы на участие национальных меньшинств в выборах. Такая оценка должна определить качество формулы перевода голосов, поданных избирателями, в места в выборном органе и установить, влияет ли этот процесс на получение мандатов кандидатами и партиями от меньшинств. Также следует рассмотреть влияние избирательной системы на любые кочевые группы. Хотя комментирование выбора страной избирательной системы, как правило, не должно являться частью задачи МНВ, может оказаться важным обратить внимание на любые механизмы, препятствующие или содействующие представительству меньшинств.

Аналитик по избирательному процессу также должен оценить возможное влияние установления границ избирательных округов на представительство национальных меньшинств во вновь избираемом органе. Особое внимание следует уделить нарезке

избирательных округов там, где: (а) кандидаты от меньшинств побеждают с намного большим числом голосов, чем это необходимо; (б) меньшинства рассредоточены по нескольким избирательным округам, где они могут проиграть с небольшим отрывом. Помимо этого, аналитик по избирательному процессу должен рассмотреть вопрос о том, была ли процедура нарезки округов политически инклюзивной, и участвовали ли в ней представители национальных меньшинств.

При оценке избирательной системы, включая определение границ избирательных округов, рекомендуется рассмотреть вопросы, приведенные ниже.

-
- › Какая избирательная система используется? Как она влияет на представительство национальных меньшинств?

 - › Существует ли вероятность того, что какие-либо группы национальных меньшинств окажутся в неблагоприятном положении при действующей избирательной системе?

 - › Существуют ли установленные законом проходные барьеры? Если да, то как они влияют на возможности представительства национальных меньшинств?

 - › Используются ли специальные меры – например, квотируемые места в выборном органе и/или двойное голосование для групп национальных меньшинств?

 - › Является ли обязательным смешанный этнический состав списков кандидатов?

 - › Поощряет ли избирательная система межобщинные политические платформы? Разрешается ли политическим партиям для избирательных целей формировать блоки, оставаясь при этом отдельными субъектами?

 - › Представлены ли меньшинства в органе, отвечающем за установление границ избирательных округов / имеют ли они возможность вносить официальный вклад в работу этого органа?

 - › Учитывает ли система установления границ избирательных округов интересы общин меньшинств?

 - › Существуют ли механизмы, помогающие избежать рассеивания небольших по численности групп меньшинств по разным избирательным округам и, таким образом, не допустить ограничения влияния тех голосов, которые были поданы на выборах членами этих групп?

 - › Считаются ли те субъекты, которым поручено проектирование или пересмотр границ избирательных округов, профессиональными и политически беспристрастными?

 - › Что представляет собой процесс пересмотра границ избирательных округов? Допускает ли он участие общественности?

 - › Являются ли избирательные округа относительно равными или равноценными с учетом распределения населения?

 - › Существует ли механизм контроля и предотвращения возможных манипуляций в партийных интересах при определении границ избирательных округов?
-

Г. Рекомендации для долгосрочных наблюдателей

Долгосрочные наблюдатели (ДН) обеспечивают миссии по наблюдению за выборами общенациональный охват избирательного процесса⁸³. Они собирают на региональном и местном уровне информацию, которая ложится в основу выводов МНВ, и одновременно выявляют все региональные особенности, которые могут повлиять на избирательный процесс. Поскольку ДН взаимодействуют с заинтересованными сторонами выборов на местном уровне, они имеют все возможности для сбора информации, касающейся участия национальных меньшинств, – особенно если они работают в районах, компактно населенных национальными меньшинствами.

До их размещения в стране ДН должны быть проинформированы о подходе БДИПЧ к наблюдению за участием национальных меньшинств, в том числе с учетом Лундских рекомендаций и роли ВКНМ. Эти вопросы следует рассмотреть во время брифинга для ДН и включить в справочник, предназначенный для ДН.

Координатор долгосрочных наблюдателей обеспечивает понимание ими роли МНВ в наблюдении за участием национальных меньшинств и создает условия для того, чтобы они отчитывались по этим вопросам в сотрудничестве с другими членами основной команды миссии. Координатор ДН работает в тесном контакте с координатором по национальным меньшинствам или аналитиком по вопросам национальных меньшинств, с тем чтобы поручать ДН конкретные задачи, связанные с национальными меньшинствами. Долгосрочные наблюдатели, работающие в местах компактного проживания национальных меньшинств, могут через своего координатора регулярно общаться с аналитиком по вопросам национальных меньшинств, а аналитик может приезжать в этот район, чтобы дополнительно изучить некоторые вопросы. ДН регулярно сообщают о своих выводах, касающихся участия национальных меньшинств, в специальном разделе формы еженедельной отчетности долгосрочных наблюдателей.

ДН должны в рамках своих обычных обязанностей изучать вопросы, касающиеся участия национальных меньшинств в выборах. Каждая встреча с местными заинтересованными сторонами выборов, которую они проводят, дает им возможность для сбора информации об участии национальных меньшинств. При сборе этой информации во время встреч полезными для ДН также могут быть списки вопросов из предыдущего раздела. Долгосрочные наблюдатели, работающие в районах проживания общин национальных меньшинств, должны определить лидеров гражданского общества и политических лидеров, представляющих эти общины, и провести встречи с ними. Помимо политических партий и кандидатов от национальных меньшинств общину могут представлять местные НПО, газеты или другие объединения. Встречаясь с такими представителями, важно помнить о том, что внутри общины могут существовать различные мнения и иметь место разногласия. По этой причине хорошей практикой являются встречи с настолько широким кругом собеседников, насколько это возможно.

83 Дополнительную информацию о роли ДН см. в «Руководстве для долгосрочных наблюдателей за выборами», Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2007, <http://www.osce.org/odihr/elections/24678>.

Д. Рекомендации для краткосрочных наблюдателей

Краткосрочные наблюдатели (КН) наблюдают за процедурами в день голосования, в том числе за открытием избирательных участков, голосованием, подсчетом бюллетеней и сведением результатов. КН работают по всей стране и собирают информацию, заполняя бланки отчетности; эту информацию МНВ может использовать для описания и характеристики всего процесса дня голосования и подготовки своих выводов. Информация, предоставленная КН, может быть особенно важной при определении того, являются ли заметные события или нарушения в день голосования аномалией или частью более широкой общенациональной или региональной тенденции.

В районах компактного проживания национальных меньшинств ДН должны обеспечить, чтобы команды КН, работающие в этих районах, были полностью проинформированы о местной ситуации. Информационные материалы регионального уровня для КН, подготовленные ДН, должны объяснять этнический состав населения данного района и указывать на любые возможные проблемы или вопросы, вызывающие обеспокоенность. ДН должны обеспечить, чтобы в день голосования краткосрочные наблюдатели, размещенные в данном районе, работали на всех без исключения избирательных участках, расположенных в общинах национальных меньшинств, и чтобы в тех местах, где широко используются языки меньшинств, были организованы услуги переводчиков.

В тех странах, в которых есть районы компактного проживания национальных меньшинств, краткосрочных наблюдателей могут попросить указать в бланке отчетности, находятся ли избирательные участки, которые посещают наблюдатели, в общине меньшинства или в смешанной общине. Эта информация позволит аналитикам МНВ по вопросам статистики определить, существуют ли определенные закономерности в общинах меньшинств, которые могут повлиять на участие национальных меньшинств в выборах. Например, если некоторые избиратели не могут найти свое имя в списках, эти данные покажут, была ли данная проблема более распространенной в районах, населенных меньшинствами.

Опыт показывает, что в зависимости от политической динамики в стране или регионе избиратели из общин национальных меньшинств могут быть более уязвимыми с точки зрения нарушений в день голосования. Речь может идти о таких проблемах, как групповое голосование, подкуп избирателей, давление на избирателей и их запугивание. КН должны быть в курсе этих возможных проблем; при этом им следует разумно относиться к ситуации и быть свободными от предубеждений в своих наблюдениях.

Помимо этого, в общинах меньшинств могут чаще возникать технические или административные проблемы. Речь может идти об отсутствии бюллетеней или других избирательных материалов на языках меньшинств, непонимании избирателями избирательных процедур из-за недостаточной информированности и/или неграмотности, незнании государственного языка и проблемах со списками избирателей из-за ошибок в транслитерации или других расхождений. В тех странах, где были выявлены проблемы, связанные с национальными меньшинствами, в бланки наблюдения могут быть включены соответствующие конкретные вопросы.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Выдержки из обязательств ОБСЕ и других международных стандартов и документов, касающихся участия национальных меньшинств в избирательных процессах

1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Копенгагенский Документ (1990)

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

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

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

(4) Они подтверждают, что будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Осуществляя это право, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотношались с их обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по ОБСЕ.

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

(5.1) — свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей;

(5.2) — представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранному законодательному органам или избирателям;

[...]

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

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

(5.9) — все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку;

(5.10) — каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе.

[...]

Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники:

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

(7.2) — допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

(7.3) — гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

(7.4) — обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;

(7.5) — уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

(7.6) — уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

(7.7) — обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

(7.8) — обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

(7.9) — обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

(8) Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательных процессов для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

[...]

(30) Государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний, политический плюрализм, социальную терпимость и

выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью.

Они также признают важную роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозные группы, в поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам.

Они далее подтверждают, что уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах-участниках.

(31) Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Государства-участники примут, в случае необходимости, специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод и пользовании ими.

(32) Принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и никакие неблагоприятные последствия не могут возникать из осуществления такого выбора.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки своей воли. В частности, они имеют право:

(32.1) — свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни;

(32.2) — создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством;

(32.3) — исповедовать свою религию, в том числе приобретать, обладать и использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке;

(32.4) — устанавливать и поддерживать беспрепятственные контакты между собой в пределах своей страны, а также через границы с гражданами других государств, с которыми они имеют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования;

(32.5) — распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке;

(32.6) — создавать и поддерживать организации или ассоциации в пределах своей страны и участвовать в деятельности международных неправительственных организаций.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять свои права и пользоваться ими на индивидуальной основе, а также совместно с другими членами своей группы. Для лица, принадлежащего к национальному меньшинству, не может возникать никаких неблагоприятных последствий по причине осуществления или неосуществления любого из таких прав.

(33) Государства-участники будут защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории и создавать условия для поощрения этой самобытности. Они будут принимать необходимые меры с этой целью после проведения надлежащих консультаций, включая контакты с организациями или ассоциациями таких меньшинств, в соответствии с процедурой принятия решений каждого государства.

Любые такие меры будут соответствовать принципам равенства и недискриминации в отношении других граждан соответствующих государств-участников.

(34) Государства-участники будут стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вне зависимости от необходимости изучать официальный язык или официальные языки соответствующего государства, имели надлежащие возможности для обучения своему родному языку или на своем родном языке, а также, там где это возможно и необходимо, для его использования в государственных органах в соответствии с применяемым национальным законодательством.

В контексте преподавания истории и культуры в учебных заведениях они также будут учитывать историю и культуру национальных меньшинств.

(35) Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств.

Государства-участники отмечают усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств.

(36) Государства-участники признают особую важность развития конструктивного сотрудничества между ними по вопросам национальных меньшинств. Такое сотрудничество

имеет своей целью содействие взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям, международному миру, безопасности и справедливости.

Каждое государство-участник будет содействовать климату взаимного уважения, понимания, сотрудничества и солидарности между всеми лицами, проживающими на его территории, без различия этнического или национального происхождения или религии и будет поощрять решение проблем с помощью диалога, основанного на принципах верховенства закона.

(37) Ни одно из этих положений не может толковаться как подразумевающее какое-либо право заниматься любой деятельностью или осуществлять любое действие вопреки целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, другим обязательствам по международному праву или положениям Заключительного акта, включая принцип территориальной целостности государств.

(38) Государства-участники в своих усилиях по защите и поощрению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, будут в полной мере соблюдать свои обязательства согласно существующим конвенциям по правам человека и другим соответствующим международным инструментам и рассмотрят вопрос о присоединении к соответствующим конвенциям, если они этого еще не сделали, включая конвенции, предусматривающие право отдельных лиц на жалобу.

(39) Государства-участники будут тесно сотрудничать в компетентных международных организациях, членами которых они являются, включая Организацию Объединенных Наций и, в соответствующих случаях, Совет Европы, с учетом проводимой ими работы в отношении вопросов, касающихся национальных меньшинств.

Они рассмотрят вопрос о созыве совещания экспертов для всестороннего обсуждения вопроса о национальных меньшинствах.

ВКНМ. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями (1999)

II. УЧАСТИЕ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

В. Выборы

7) Опыт, накопленный в Европе и за ее пределами, свидетельствует о важной роли избирательных процессов в создании условий для участия меньшинств в политической жизни. Государства должны гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах, включая право голоса и право баллотироваться на выборные должности на недискриминационной основе.

7) Важнейшим атрибутом современной демократии является представительная система правления, основанная на периодическом проведении свободных и честных выборов. Решаемая при этом важнейшая задача сформулирована в пункте 3 статьи 21 **Всеобщей декларации прав человека**: «Воля народа должна быть основой власти правительства». Эта фундаментальная норма более развернуто сформулирована в ряде международных и европейских договоров, а именно в статье 25 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и в статье 3 Протокола № 1 к **Европейской конвенции о правах человека**. Применительно к государствам-участникам ОБСЕ в пунктах 5 и 6 Копенгагенского документа конкретно перечислены «элементы справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей», и указано, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства».

Государства обладают немалой свободой в определении того, как именно они будут выполнять эти обязательства; однако они обязаны делать это без дискриминации, стремясь к обеспечению максимально высокой степени представительства. В рамках Организации Объединенных Наций Комитет по правам человека в пункте 12 своих **Замечаний общего порядка № 25** (57-я сессия, 1996 год) дал следующее пояснение по статье 25: «Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. [...] Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств». Далее, в пункте 5 **Замечаний общего порядка № 25** поясняется, что «ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях».

Поскольку в условиях существования разнородных взглядов и интересов ни одна избирательная система не может быть признана нейтральной, государствам следует избирать ту систему, которая в их конкретных обстоятельствах обеспечивала бы максимально представительный характер правления. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые в противном случае могли бы оказаться лишенными адекватного представительства.

8) Формирование и деятельность политических партий должны регламентироваться в соответствии с международно-правовым принципом свободы ассоциации. Этот принцип включает свободу создания политических партий, объединяющих граждан по признакам принадлежности к той или иной общине, равно как и партий, не выражающих интересов только какой-либо одной отдельно взятой общины.

8) В принципе демократическое общество не должно навязывать способы политической самоорганизации своим гражданам – до тех пор, пока они пользуются мирными средствами и уважают права других. По существу, речь идет о свободе ассоциации, как она определена в

самых разных международных документах, включая статью 20 **Всеобщей декларации прав человека**, статью 22 **Международного пакта о гражданских и политических правах**, статью 11 **Европейской конвенции о правах человека** и пункт 6 **Копенгагенского документа**. Кроме того, свобода ассоциации для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, специально гарантирована согласно пункту 32.6 Копенгагенского документа и статье 7 **Рамочной конвенции**. В пункте 24 раздела VI **Хельсинкского документа** дополнительно конкретизируется обязательство государств-участников ОБСЕ обеспечивать «свободное осуществление принадлежащими к национальным меньшинствам лицами, на индивидуальной основе и совместно с другими, своих прав человека и основных свобод, включая право участвовать в полной мере [...] в политической [...] жизни своих стран, в том числе [...] в рамках политических партий и ассоциаций».

При полном соблюдении принципов равноправия и недискриминации объективная и субъективная потребность в объединении в политические партии, формируемые по этническому признаку, будет снижаться или исчезнет вовсе; вместе с тем в некоторых случаях такие образованные этническими общинами партии могут быть единственной надеждой на эффективное представительство их специфических интересов и, таким образом, на их реальное участие в жизни общества. Разумеется, люди могут объединяться в партии и на другой основе, например, по региональным интересам. В идеале, партии должны быть открытыми по своему составу и не должны замыкаться в узких этнических рамках; соответственно, крупным партиям следует добиваться включения в свой состав представителей меньшинств, ослабляя тем самым потребность или стремление к созданию партий по этническому признаку. В этой связи важное значение приобретает выбор избирательной системы. В любом случае политическим партиям и другим ассоциациям должно быть запрещено разжигать расовую ненависть, о чем говорится в статье 20 **Международного пакта о гражданских и политических правах** и в статье 4 **Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации**.

9) Избирательная система должна создавать условия для представленности меньшинств и реализации ими своего влияния.

- *В случаях компактного проживания меньшинств их достаточное представительство может быть обеспечено путем создания одномандатных округов.*
- *Представленности меньшинств могут способствовать пропорциональные избирательные системы, при которых отводимая той или иной партии доля мест в законодательном собрании зависит от доли голосов, полученных ею на общенациональных выборах.*
- *Способствовать представленности меньшинств и расширению сотрудничества между общинами могут некоторые виды преференциального голосования, при которых избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения.*
- *Расширить участие национальных меньшинств в управлении страной можно путем снижения процентного барьера для прохождения в парламент.*

9) Действие избирательной системы может распространяться на выборы в законодательное собрание и другие органы и институты, включая выборы отдельных должностных лиц. В одних случаях, в зависимости от того, как определены границы избирательных округов, и от компактности проживающих в них меньшинств, надлежащее представительство последних может быть обеспечено с помощью одномандатных округов; в других случаях гарантией должной представленности меньшинств может стать пропорциональная избирательная система. В государствах-участниках ОБСЕ применяются различные формы пропорционального представительства, включая: «преференциальное голосование», при котором избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения; «систему открытых списков», при которой избиратели могут высказать предпочтение тому или иному кандидату из партийного списка, а также голосовать за партию; «систему смешанного выбора», при которой разрешается голосовать более чем за одного кандидата от различных партий; «кумулятивную систему», при которой избиратели могут подавать более одного голоса за предпочитаемого ими кандидата. Процентный барьер не следует делать настолько высоким, чтобы это могло воспрепятствовать представленности меньшинств.

10) Границы избирательных округов должны определяться так, чтобы это отвечало интересам справедливого представительства национальных меньшинств.

10) При определении границ избирательных округов необходимо учитывать проблемы и интересы национальных меньшинств под углом зрения обеспечения их представленности в директивных органах. Понятие «равноправие» означает, что избранный метод такого обеспечения не должен ущемлять ничьих интересов и что во внимание будут приниматься проблемы и интересы всех. В идеале, границы округов должны определяться независимым и неангажированным органом, что наряду с решением других задач позволило бы обеспечить уважение прав меньшинств. Во многих государствах-участниках ОБСЕ эта задача решается путем создания постоянных избирательных комиссий, укомплектованных профессиональными кадрами.

Так или иначе, государствам не следует пересматривать границы избирательных округов или каким-либо иным образом изменять пропорциональное соотношение различных групп населения в том или ином округе с целью снизить представленность меньшинств или исключить ее вовсе. Это прямо запрещается статьей 16 Рамочной конвенции, а в статье 5 Европейской хартии местного самоуправления оговорено, что изменение границ местных территориальных образований не производится без предварительной консультации с затрагиваемыми этим местными общинами, которая может проводиться в форме референдума в случаях, когда это допускается законом (см. пояснение к рекомендации 19, касающееся территориальных механизмов).

ВКНМ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (2012)⁸⁴

[...] Адекватное представительство гарантирует непосредственное участие, а также является важным средством, обеспечивающим реальную возможность для того, чтобы голос меньшинств был услышан. Для того, чтобы считаться адекватным, представительство не обязательно должно быть математически пропорционально; но должно стремиться отражать состав общества. Необходимо принять меры, чтобы малочисленные группы также имели возможности для эффективного участия. В то же время, обеспечивая представительство и общественно-политическое участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, государства должны стремиться к соблюдению принципов гендерного равенства.

Основываясь на международных стандартах и представляющей интерес практике, а также на опыте ВКНМ, целевая политика может включать один или более элементов из нижеследующего:

- Специальные механизмы, обеспечивающие представительство и участие меньшинств в выборных органах и/или в исполнительной и других ветвях власти, а также в более широком публичном секторе на общегосударственном, региональном и местном уровнях. В зависимости от обстоятельств, эти специальные механизмы могут включать резервирование определенного числа мест в одной или в обеих палатах парламента либо в парламентских комитетах, а также другие формы гарантированного участия в законодательном процессе, обеспечение представительства меньшинств в избирательной системе, позитивные меры при распределении постов в правительстве, судебных назначений в верховном и/или конституционном суде, а также судах нижестоящих инстанций, и/или назначений в консультативные органы или в иные руководящие органы, а также специальные меры по обеспечению участия меньшинств на государственной службе;
- Избирательные системы, способствующие представительству меньшинств и их реальному влиянию, одновременно открывающие возможности для конкуренции за голоса среди всех сегментов общества. Совместные политические платформы различных сообществ могут играть важную роль в интеграции общества и способствовать эффективному участию меньшинств;
- Сопроводительные или консультативные органы и механизмы, выступающие в качестве формальных или неформальных каналов связи между правительствами и представителями сообществ;
- Органы и процессы, направленные на обеспечение и продвижение эффективного диалога;
- Механизмы нетерриториального самоуправления или соглашения о разделении власти, направленные на повышение влияния отдельных групп в вопросах, представляющих для них особый интерес;
- При определенных обстоятельствах соглашения о территориальном самоуправлении, такие как территориальная передача полномочий, также могут способствовать представительству отдельных групп меньшинств. Независимо от формы, институты

84 Оригинальные сноски убраны.

самоуправления должны основываться на демократических принципах и процессах, что позволяет им легитимно претендовать на отражение мнения всех сообществ, проживающих на соответствующей территории, а также гарантирует соблюдение в полной мере прав всех лиц, в том числе, принадлежащих к меньшинствам, находящимся в пределах их юрисдикции. В этом смысле там, где существуют соглашения о разделении власти, они не должны пониматься, как исключаящие представительство каких-либо сообществ.

2. Организация Объединенных Наций

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (21 декабря 1965 г.)

Статья 1

1. В настоящей Конвенции выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

Статья 2

1. Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами, и с этой целью:

а) каждое государство-участник обязуется не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством;

б) каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями; [...]

в) каждое государство-участник обязуется поощрять в надлежащих случаях объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожения расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.

Статья 5

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

[...]

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

(d) других гражданских прав, в частности: [...]

(vii) права на свободу мысли, совести и религии;

(viii) права на свободу убеждений и на свободное выражение их;

(ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций [...].

3. Совет Европы

Совет Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Пояснительный доклад к ней (1993)

Статья 15

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

Статья 16

Стороны воздерживаются от принятия таких мер, которые, изменяя структурный состав населения в каком-либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют целью ущемление прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции.

Пояснительный доклад

Статья 15

80. Эта статья требует от Сторон создания необходимых условий для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и общественной деятельности и особенно в тех областях, которые затрагивают их интересы. Прежде всего ее целью является содействие в установлении настоящего равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и лицами, составляющими часть большинства. Для создания необходимых условий для такого участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, Стороны могли бы содействовать, в рамках своих конституционных систем, наряду с прочим, осуществлению следующих мер:

- консультации с этими лицами посредством соответствующих процедур, и в частности через их представительские институты, в случаях, когда Стороны предусматривают законодательные и административные меры, которые могут затрагивать их непосредственные интересы;

- привлечение этих лиц к подготовке, воплощению в жизнь и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут затрагивать их непосредственные интересы;
- проведение исследований, совместно с этими лицами, с целью определения возможных последствий для них планируемой деятельности по развитию;
- эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений и в выборных органах как на государственном, так и на местном уровне;
- децентрализованные или местные формы управления.

Статья 16

81. Целью этой статьи является защита от мер, которые изменяют пропорциональные соотношения населения в районах, населенных лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и направлены на ограничение прав и свобод, вытекающих из настоящей рамочной Конвенции. Примерами таких мер могут быть экспроприация, выселение и изгнание или изменение границ избирательных округов с целью ограничения пользования этими правами и свободами («подтасовка результатов выборов»).

82. Статья запрещает только те меры, целью которых является ограничение прав и свобод, вытекающих из рамочной Конвенции. Было решено, что этот запрет не будет распространяться на меры, предусматривающие ограничение таких прав и свобод, так как в некоторых случаях они целиком оправданы и законны. Примером может служить переселение жителей деревни из-за постройки плотины.

Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах (принят 27 февраля 2008 г.)

а) Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в законодательном процессе

i. Политические партии

75. Право всех лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, как это предусмотрено в статье 7 Рамочной Конвенции, подразумевает, помимо прочего, право на создание политических партий и/или организаций. Законодательство, которое запрещает создание политических партий на этнической или религиозной основе, может привести к необоснованным ограничениям в отношении этого права. В любом случае, какие бы то ни было ограничения должны соответствовать нормам международного права и принципам, закрепленным в Европейской конвенции о защите прав человека.

76. Регистрация организаций и политических партий национальных меньшинств может оговариваться определенными условиями. Однако такие требования должны быть разработаны таким образом, чтобы они не ограничивали, без достаточных на то оснований или несоразмерно, возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать такие организации, то есть не должны ограничивать их возможности участвовать в политической жизни и в процессе принятия решений. Это касается, помимо прочего, количественных и географических условий регистрации.

77. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы партии, представляющие или включающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имели бы соответствующие возможности во время избирательных кампаний. Это может подразумевать публикацию предвыборных агитационных материалов на языках меньшинств. Власти должны также рассмотреть вопрос о предоставлении возможностей для использования языков меньшинств в программах общественного телевидения и радио, посвященных избирательным кампаниям, а также в бюллетенях для голосования и иных материалах выборов в тех районах, в которых традиционно или в больших количествах проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам.

78. Политические партии, как представляющие основное население, так и созданные лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, могут играть важную роль в содействии участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах. Внутренние демократические процессы отбора кандидатов в партиях, представляющих основное население, имеют важнейшее значение для обеспечения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Однако включение представителей меньшинства в политические партии, представляющие основное население, необязательно означает эффективное представительство интересов меньшинств.

79. В тех странах, где существуют видные партии меньшинства, важно обеспечивать, чтобы другие партии меньшинства или политические организации, желающие представлять интересы других лиц, принадлежащих к тому же национальному меньшинству, имели возможности делать это.

ii. Структура избирательных систем на национальном, региональном и местном уровнях

80. Участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе выборов имеет важнейшее значение для того, чтобы меньшинства могли выразить свои взгляды при разработке законодательных мер и государственной политики, затрагивающих их интересы.

81. Принимая во внимание, что государства-стороны имеют суверенное право определять свои избирательные системы, Консультативный комитет подчеркнул, что важно предоставлять возможности, для того чтобы проблемы меньшинств включались в повестку дня государственной политики. Этого можно достичь либо благодаря присутствию представителей меньшинства в выборных органах и/или благодаря учету их проблем в повестке дня выборных органов.

82. Консультативный комитет отметил, что когда в законодательстве о выборах предусматривается требование о пороге, то необходимо должным образом учитывать потенциально негативное влияние этого на участие национальных меньшинств в избирательных процессах²⁶. Исключения из требований об установлении порога оказались полезными для расширения участия национальных меньшинств в выборных органах.

83. Конституционные гарантии в отношении представительства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах должны сочетаться с эффективным законодательством об исполнении этих норм и с сопроводительными мерами, рассчитанными на разумные сроки. Консультативный комитет полагает важным, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, участвовали или чтобы с ними консультировались в процессе подготовки такого законодательства и мониторинга за его соблюдением.

84. Государствам-сторонам предлагается усиливать участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая и тех, кто находится в неблагоприятном положении, в местных выборных советах. В этой связи Консультативный комитет подчеркнул, что необходимо уделять должное внимание возможным негативным последствиям определенных требований о месте жительства участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в местных выборах.

85. Могут разрабатываться положения о выборах, направленные на поощрение сбалансированного представительства женщин в выборных органах, для расширения участия женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах.

86. Независимо от выбранных методов, в целом рекомендуется проводить периодический обзор мер, для обеспечения того, чтобы они должным образом отражали развитие общества и потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

87. Когда возможности для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, быть представленными в выборных органах на практике ограничены, необходимо рассмотреть для расширения их участия альтернативные возможности, такие как особые положения для обеспечения представительства меньшинств.

iii. Административные границы и границы избирательных округов

88. Изменения в границах избирательных округов могут повлиять на усилия по обеспечению эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах, в том числе в выборных органах. При рассмотрении реформ, направленных на изменение избирательных округов, государства-стороны должны обеспечивать, чтобы это не подрывало возможности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, быть избранными.

89. При рассмотрении реформ, которые направлены на изменение административных границ, власти должны консультироваться с лицами, принадлежащими к национальным

меньшинствам, и тщательно взвешивать возможные последствия таких реформ для их участия в общественных делах.

90. В любом случае, государства-стороны Конвенции не должны принимать таких мер, которые направлены на сокращение относительного веса населения в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, или ограничивать права, защищаемые на основании Рамочной Конвенции. Напротив, административные реформы в таких регионах должны быть направлены, помимо прочего, на расширение возможностей для участия меньшинств.

iv. Система зарезервированных выборных мест

91. Процедуры, предусматривающие зарезервированные и/или совместные места для представителей национальных меньшинств, в ряде случаев доказали, что это – полезные средства для расширения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений. Предоставление зарезервированных мест, либо совместно для разных национальных меньшинств, либо для одной группы, является одним из тех путей, благодаря которым можно расширить представительство лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах.

92. Система «совместных выборных мест» особенно подходит для удовлетворения потребностей численно небольших меньшинств. Для того чтобы такого рода процедуры серьезно влияли на участие всех национальных меньшинств, представляемых через систему совместного места или мест, важно, чтобы соответствующие меньшинства договаривались о совместной стратегии и имели общие цели, которые можно обеспечить через представительство в выборном органе. Выборные представители, занимающие совместные места, должны тщательно относиться к тому, чтобы представлять интересы всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в своем избирательном органе. Повышению чувства совместного представительства способствовала бы ротация представителей разных национальных меньшинств.

93. Для обеспечения того, чтобы процедура гарантированного выборного места значительно способствовала бы эффективному участию важно, чтобы выборные представители меньшинства действительно участвовали в процессах принятия решений. Более того, должна иметься настоящая возможность влиять на решения, принимаемые выборным органом, включая и те решения, которые непосредственно не связаны с национальными меньшинствами. Поэтому столь важно, чтобы у меньшинства было право выступать и голосовать в выборном органе, и чтобы их роль не ограничивалась исключительно статусом наблюдателя.

94. При этом Консультативный комитет полагает, что простое принятие таких процедур автоматически не предоставляет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, настоящего и существенного влияния на процесс принятия решений.

v. Парламентская практика

95. В тех государствах-сторонах, в которых существуют специальные парламентские комитеты для рассмотрения вопросов меньшинств, в ряде случаев эти органы помогали учесть проблемы национальных меньшинств в процессах принятия решений. Особо эффективную роль в этих комитетах сыграла возможность использовать языки меньшинств. Тем не менее, не следует игнорировать и важность эффективного участия других парламентских комитетов, занимающихся различными аспектами защиты национальных меньшинств. Межпартийное сотрудничество в межпарламентских комитетах укрепляет усилия по координации политики по вопросам национальных меньшинств.

96. Для того чтобы работа таких комитетов была эффективной, чрезвычайно важно уделять должное внимание их рекомендациям, особенно при подготовке или внесении поправок в законодательство, касающееся национальных меньшинств. Помимо этого, следует поддерживать постоянный диалог между этими комитетами и соответствующими органами власти, а также между ними и ассоциациями меньшинств.

[...]

vii. Требования к наличию гражданства

100. Наличие гражданства является важным аспектом, который может значительно повлиять на участие в государственных делах. Опыт показал, что требование наличия гражданства может препятствовать эффективному участию в некоторых областях жизни общества. При рассмотрении личных аспектов применения Рамочной конвенции, Консультативный комитет в ряде случаев призвал к гибкости и открытости в подходе со стороны государств. Помимо этого, Консультативный комитет постоянно подчеркивал тот факт, что применение Рамочной конвенции к негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, может укрепить атмосферу толерантности, межкультурного диалога и сотрудничества.

101. И хотя является законным устанавливать некоторые ограничения на право неграждан голосовать и быть избранными, такие ограничения не должны применяться более широко, чем это необходимо. И притом, что требование наличия гражданства может применяться в отношении парламентских выборов, стороны-участники призываются обеспечивать негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность голосовать и выдвигать свои кандидатуры на местных выборах и в руководящих органах культурных автономий. Требование о наличии гражданства не должно быть условием для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вступать в профсоюзы и другие ассоциации гражданского общества. Это особенно важно в тех странах-сторонах, где политика гражданства постоянно меняется.

102. Требования о владении языком, предъявляемые к кандидатам на парламентских и местных выборах, не соответствуют статье 15 Рамочной Конвенции. Они негативно влияют на эффективное участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни.

Консультативный комитете РКЗНМ, комментарий «Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренные в Рамочной конвенции» (принят 24 мая 2012 г.)

92. Государства-стороны должны обеспечивать, чтобы все политические партии, представляющие или включающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имели равные возможности в ходе избирательных кампаний. Это может подразумевать размещение объявлений о выборах на языках меньшинства. Властям следует также рассматривать возможности использования языков меньшинства в программах общественного теле и радиовещания, посвященных избирательным кампаниям, и на бюллетенях голосования или других избирательных материалах в районах, в которых проживают лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, как традиционно, так и в значительном числе. Требования о владении языком, предъявляемые кандидатам на парламентских и местных выборах, могут вызывать вопросы совместимости со статьей 15 Рамочной конвенции, поскольку они негативно влияют на участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественных делах. В частности, в избираемых на местах органах возможность использовать языки меньшинств может позволить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, более эффективно участвовать в процессе принятия решений. Консультативный комитет приветствовал усилия по обеспечению того, чтобы языки меньшинств использовались в работе государственной администрации в тех районах, в которых проживает значительное число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Участие национальных меньшинств в различных аспектах функционирования общества является важным фактором для интеграции общества и предотвращения конфликтов. Необходимость эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни была признана в различных международных стандартах по правам человека.

Юридическая эволюция прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в избирательных процессах происходит благодаря двум явлениям в международном праве и международных отношениях: (1) возникновение права на участие в выборах и (2) признание прав национальных меньшинств на участие в общественных делах, а также в социальной и экономической жизни.

