

**Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**



Региональная конференция

**«Контроль соблюдения рекомендаций международных миссий по
наблюдению за выборами в странах Восточного партнерства»**

Справочный документ

Венеция, 24—25 октября 2016 г.

Вступление

В качестве критериев оценки проведения выборов в государствах-членах Совет Европы использует пять руководящих принципов, описанных в принятом Венецианской комиссией Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах. К ним относятся: всеобщее, равное, свободное, конфиденциальное и прямое избирательное право. Наблюдение за избирательным процессом является одной из необходимых процедурных гарантий, которые позволяют соблюдать эти принципы. В Совете Европы краткосрочное наблюдение за выборами осуществляется Парламентской ассамблеей. Конгресс местных и региональных властей проводит краткосрочные миссии по наблюдению за выборами на низовом уровне, часто в сотрудничестве с Комитетом регионов ЕС и при содействии экспертов по выборам.

Парламентская ассамблея Совета Европы

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) осуществляет краткосрочное наблюдение за парламентскими и президентскими выборами, а также референдумами. ПАСЕ впервые приняла участие в наблюдении за избирательными процессами на специальной основе в 1974 году, когда Греция вернулась в Совет Европы. Начиная с 1989 года Ассамблея наблюдала за выборами на постоянной основе с целью проверки и совершенствования применения избирательного законодательства, что является частью оценки общей политической ситуации в стране, где проходят выборы.

Миссии ПАСЕ по наблюдению за выборами носят политический характер и проводятся в соответствии с Руководством, изначально принятым Бюро ПАСЕ в 2004 году. Во втором пункте Руководства сказано, что «наблюдение за парламентскими и президентскими выборами, а также референдумами, является неотъемлемым правом Ассамблеи в государствах-кандидатах в члены или в странах, которые проходят процедуру мониторинга». Кроме того, третий пункт указывает на то, что Бюро Ассамблеи может принять решение наблюдать за выборами в государствах, которые находятся в процессе постмониторингового диалога. На практике Парламентская Ассамблея отвечает на приглашения, сделанные властями стран, находящихся под полным мониторингом¹ или постмониторингом. Когда Бюро Ассамблеи принимает решение наблюдать за выборами в стране, в которой избирательное законодательство было ранее рассмотрено Венецианской комиссией, один из докладчиков Венецианской комиссии по этому вопросу может быть приглашен присоединиться к миссии Ассамблеи по наблюдению за выборами в качестве юридического консультанта². В соответствии с этим положением Бюро Ассамблеи приглашает

¹ В настоящее время пять из шести стран Восточного партнерства находятся под полным мониторингом: Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Украина.

экспертов из Венецианской комиссии присоединиться к специальным комитетам в качестве консультантов. Результаты миссий по наблюдению за выборами отражаются в докладе, который представляется на утверждение Бюро Ассамблеи.

Миссии ПАСЕ по наблюдению за выборами играют важную роль, в частности в деле постоянного совершенствования законодательства и избирательной практики. Их рекомендации, которые являются частью докладов по наблюдению за выборами, предназначаются для использования в рамках полной процедуры мониторинга под управлением Комитета по соблюдению обязанностей и обязательств (Комитета по мониторингу), который осуществляет регулярные равноправные визиты и поддерживает диалог с властями в целях обеспечения исполнения обязательств, указанных в уставе Совета Европы и конвенциях. Существует обязательство для государств-членов по сотрудничеству с целью выполнения требований в области мониторинга, и его невыполнение может повлечь за собой санкции.

Конгресс местных и региональных властей

Конгресс местных и региональных властей (Конгресс) несет ответственность за наблюдение за местными и региональными выборами и тем самым дополняет работу ПАСЕ в отношении вопросов демократии на низовом уровне. Правила и процедуры, закрепленные в Резолюции 395(2015), включают в себя принципы и практические меры проведения миссий по наблюдению, организованных Конгрессом. В дополнение к приглашению представителей государственной власти Бюро Конгресса принимает решение о развертывании миссии и о масштабах операции (миссия по оценке избирательного процесса, предвыборная миссия, миссия по наблюдению). В целом, избирательные миссии Конгресса открыты для всех 47 государств — членов Совета Европы.

На основании ключевых выводов миссии по наблюдению за выборами докладчик Конгресса готовит доклад, включающий рекомендации, которые, прежде всего, должны быть приняты Комитетом по мониторингу, а затем на пленарном заседании Конгресса. После этого утверждения Комитет министров может принять решение о направлении рекомендаций национальным властям. В соответствии с правилами Конгресса постизбирательный диалог может быть инициирован по совместной просьбе Конгресса и национальных властей, в частности центральных избирательных комиссий и/или других национальных органов, ответственных за управление избирательным процессом, и/или представителей политических сил и/или национальных ассоциаций местных и региональных властей. Целью такого постизбирательного диалога является представление рекомендаций соответствующим национальным органам и компетентным заинтересованным сторонам по поводу участия в обмене мнениями и разработке графика реализации, с тем чтобы внедрить приоритетные рекомендации на практике.

² Статья 15 соглашения о сотрудничестве, подписанного между Парламентской ассамблеей и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) от 4 октября 2004 года.

Совместная работа в рамках наблюдения за выборами

На практике миссии ПАСЕ и Конгресса по наблюдению за выборами проводятся в сотрудничестве с долгосрочными миссиями по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. Вместе они выпускают совместные заявления о предварительных выводах и заключениях, которые облегчают получение местными властями важных политических сообщений. В исключительных случаях ПАСЕ и Конгресс могут принять решение об отправке совместных делегаций для наблюдения за местными и/или региональными выборами. ПАСЕ сотрудничает также с другими краткосрочными миссиями по наблюдению за выборами, проводимыми Парламентской ассамблеей ОБСЕ, Парламентской ассамблеей НАТО и Европарламентом. Конгресс сотрудничает с Комитетом регионов Европейского союза в рамках их краткосрочных миссий по наблюдению. Резолюция Конгресса 306 (2010)REV внедряет регулярные процедуры обмена с ПАСЕ. Каждые два года оба органа обмениваются выводами докладов по наблюдению за выборами.

Другие международные и национальные наблюдатели отправляются в страны в рамках гражданских инициатив по наблюдению. Результаты этих инициатив также отражаются в рекомендациях для соответствующих властей. В настоящее время между различными партнерами по наблюдению за выборами установлено сотрудничество. Регулярный контроль за соблюдением технических рекомендаций национальными и международными миссиями по наблюдению за выборами сделал бы этот процесс еще более эффективным. Он может быть включен в долгосрочные программы помощи в проведении выборов в государствах-членах, предполагающие участие различных заинтересованных сторон Совета Европы в соответствующих областях компетенции.

Цель конференции

Региональная конференция «Контроль соблюдения рекомендаций международных миссий по наблюдению за выборами» позволит критически рассмотреть ситуацию, связанную с осуществлением рекомендаций странами Восточного партнерства на региональном уровне. Эта экспериментальная практика в случае успеха может быть воспроизведена и в других странах и регионах — как в Европе, так и по всему миру. Присутствие на конференции представителей ПАСЕ, Конгресса, ПА ОБСЕ, ОБСЕ/БДИПЧ, НАТО-ПА, Европарламента, Ассамблеи региональных и местных представителей ЕС и Европейской службы внешнеполитической деятельности даст возможность произвести необходимый анализ для разработки плана действий в сфере постизбирательного технического сотрудничества в регионе Восточного партнерства на 2017—2020 годы. Конференция является конкретным действием, направленным на содействие осуществлению рекомендаций доклада Генерального секретаря за 2016 год о состоянии демократии, прав человека и верховенства права, в котором он, в частности, призывает Совет Европы провести двустороннюю работу с государствами-членами, в том числе на основании планов действий и проектов сотрудничества в сфере обеспечения свободных и справедливых выборов.