

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ЩОДО НАДАННЯ ДОПОМОГИ В ПРОВЕДЕННІ ВИБОРІВ

### UNITED NATIONS ELECTORAL ASSISTANCE ACTIVITIES

Сироїд Т.Л.,

*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри міжнародного і європейського права юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

У статті приділено увагу становленню та розвитку діяльності ООН та інституцій, що функціонують під її егідою, до компетенції яких належить надання допомоги у проведенні виборів у державах, їхніх повноважень у цій сфері. Проаналізовано підстави та процедуру надання допомоги під час проведення виборів, акцентовано на видах допомоги, що надається у таких випадках. Сформульовано відповідні висновки.

**Ключові слова:** вибори, інституції, права людини, правова допомога, технічна допомога.

В статье уделено внимание становлению и развитию деятельности ООН и институций, функционирующих под ее эгидой, к компетенции которых относится предоставление помощи в проведении выборов в государствах, их полномочиям в этой сфере. Проанализированы основания и процедура предоставления такой помощи, акцентировано внимание на видах помощи. Сделаны соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** выборы, институции, права человека, правовая помощь, техническая помощь.

The article focuses on the formation and development of activities of the United Nations and the institutions which operate under its aegis, having competence to assist during the holding of elections in states, their powers in this area. The reasons and procedure for providing assistance during the elections are analyzed; attention is focused on the types of assistance provided in such cases. Relevant conclusions are made.

**Key words:** elections, institutions, human rights, legal aid, technical assistance.

Вибори є одним із найважливіших елементів демократичних процесів, включаючи політичні перетворення, здійснення мирних угод і зміцнення демократії. Протягом усієї історії діяльність Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) тісно пов'язана з проведенням виборів. Організація відіграє провідну роль у наданні міжнародної допомоги в реалізації цих важливих перетворювальних процесів. У процесі етапу опіки та деколонізації ООН контролювала проведення і виступала в ролі спостерігача під час проведення великого числа плебісцитів, референдумів та виборів у всьому світі.

Питання про підвищення ефективності принципу періодичних і справедливих виборів включалося до порядку денного Генеральної Асамблеї починаючи з її 44-ї сесії. Асамблея щороку розглядала його, в тому числі в контексті надання ООН допомоги в проведенні виборів, аж до своєї 50-ї сесії (1995 р.) і з тих пір продовжує розглядати це питання раз на два роки. Організаційні домовленості з надання допомоги в проведенні виборів між ООН і відповідними органами розвивалися і видозмінювалися з 1991 р., коли Генеральний секретар призначив заступника Генерального секретаря з політичних питань координатором із питань допомоги в проведенні виборів, а Генеральна Асамблея схвалила його кандидатуру (A/70/306, с. 4). Попит на послуги ООН із надання допомоги у проведенні виборів зростає з одночасним збільшенням тривалості і складності відповідних операцій. Спостереження за проведенням виборів, яке колись було одним з основних видів діяльності в межах початкової підтримки з боку ООН, стало тепер рідкісним явищем, а масштаби надання

технічної підтримки значно зросли. З 1991 р. понад 100 країн отримали допомогу з боку Організації у проведенні виборів. Зокрема, ООН здійснювала спостереження, контроль або організацію під час проведення виборів, що мали історичне значення і всенародних консультацій у Тиморі-Лешті, Південній Африці, Мозамбіку, Сальвадорі і Камбоджі. Останнім часом Організація надає виключно важливу технічну та логістичну допомогу в проведенні епохальних виборів у багатьох країнах, у тому числі в Афганістані, Центральноафриканській Республіці, Демократичній Республіці Конго, Іраку, Непалі, Сьєрра-Леоне та Судані [1].

Еволюція процесу надання допомоги знайшла своє відображення в низці резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, прийнятих із 1991 р. у цій сфері (див. A/RES/68/164, A/RES/70/168, A/RES/72/164), резолюцій Ради з прав людини (19/11, 19/36, 22/10, 24/8, 31/14, 31/37, 33/22, 34/41) та доповідей Генерального секретаря ООН (A/68/301, A/70/306, A/72/260 тощо).

Варто зазначити, що, незважаючи на еволюцію наданої ООН допомоги щодо проведення виборів, щоб адаптуватися до мінливих потреб і обставин її держав-членів, ця діяльність здійснюється на основі принципу, закріпленого у Загальній декларації прав людини (A/RES/217(III) від 10 грудня 1946 р.), відповідно до якого «основою влади мала бути воля народу, яка мала бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають провадитись при дотриманні загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (ч. 3 ст. 21) [2].

Вищеозначене свідчить про актуальність вибраної теми дослідження, її значимість для забезпечення політичних прав громадян та здійснення демократичних процесів у державах.

Варто вказати, що вибрана тематика не знайшла належного висвітлення в доктрині міжнародного права, однак варто вказати, що дотичними до неї є роботи вітчизняних і зарубіжних фахівців, зокрема тих, які займалися проблематикою захисту прав людини, питаннями виборчого права, виборчих стандартів, а саме М. Баймуратова, М. Буроменського, О. Вешнякова, Б. Кофмана, О. Кузнецової та ін. З огляду на означене, вона потребує детального дослідження з урахуванням сучасних реалій.

Стаття має на мету дослідити компетенцію ООН у сфері надання допомоги під час проведення виборів, підстави, процедури надання допомоги, види допомоги та компетенцію органів системи ООН у цій сфері.

Підставами надання допомоги ООН у проведенні виборів є окремий запит відповідної держави-члена та запровадження відповідного мандата Ради Безпеки або Генеральної Асамблеї (у разі, коли мандат місії з підтримки миру або спеціальної політичної місії включає при її створенні компоненти допомоги в проведенні виборів).

Перед узгодженням діяльності та наданням допомоги ООН оцінює потреби держави-члена, щоб гарантувати відповідність допомоги конкретним потребам цієї країни або ситуації. У разі надання допомоги ООН має діяти об'єктивно, неупереджено, нейтрально і незалежно, з належною повагою до суверенітету, визнаючи при цьому, що відповідальність за організацію виборів лежить на самих державах-членах.

Прохання про надання допомоги у проведенні виборів мають направлятися офіційним відомством держави-члена, уповноваженого укладати обов'язкові для держави угоди з ООН. Національні органи з управління за виборами зазвичай не мають таких повноважень, але прохання, що надходять від них, за певних обставин, можуть бути прийнятними. Бажаючи отримати допомогу, держава-член має направити офіційне письмове прохання про надання допомоги в проведенні виборів відповідному Постійному представнику при ООН на національному або міжнародному рівні (Генеральному секретарю, його/її спеціальному представнику або представнику-резиденту, або заступнику Генерального секретаря з політичних питань). Усі прохання надсилаються Координатору з питань допомоги у проведенні виборів, яким станом на 2018 р. є заступник Генерального секретаря з політичних питань.

Оскільки багато аспектів процесу підготовки до виборів (наприклад, реєстрація виборців, нарізка виборчих округів тощо) реалізуються заздалегідь (за багато місяців або навіть років до самих виборів), прохання про надання допомоги в проведенні виборів мають надаватися завчасно.

Після отримання прохання ООН проводить оцінку ситуації. Зазвичай проведення оцінки пов'язане з направленням до країни місії з оцінки

потреб (далі – МОП), якою керує Відділ із надання допомоги в проведенні виборів. На основі доповіді МОП Координатор із питань надання допомоги в проведенні виборів приймає рішення про те, чи варто ООН надати підтримку і якого типу ця підтримка має бути. Після затвердження Координатором прохання, що надійшло, відповідна установа ООН приступає до розробки і здійснення запропонованої програми допомоги, діючи на основі рекомендацій МОП і в консультації з Відділом із надання допомоги в проведенні виборів [3, с. 27–32].

ООН надає допомогу в проведенні виборів на основі переконаності в тому, що якогось універсального підходу у цій діяльності немає; всі програми з надання допомоги розробляються з урахуванням конкретних потреб кожної держави, яка звертається по допомогу. Незважаючи на те, що велика увага приділялася виборам, що проводяться в контексті місії ООН із підтримання миру або інших постконфліктних ситуацій, більшість заходів із надання допомоги в проведенні виборів приймають форму технічної допомоги в місцях, не пов'язаних із місією. Технічна допомога полягає в наданні правової, оперативної та матеріально-технічної допомоги з метою розробки або оптимізації виборчого законодавства, процесів та інститутів. Технічна допомога може охоплювати всі або деякі аспекти виборчого процесу. Вона може поширюватися на один виборчий захід або мати довгостроковий характер і охоплювати кілька виборчих заходів залежно від мандата або оцінки потреб та запиту про допомогу. Хоча технічна допомога ООН надається зазвичай виборчим установам, вона може також включати допомогу низці інших сторін та інститутів. Технічна допомога надається на підставі запиту держави-члена або мандата Ради Безпеки або Генеральної Асамблеї.

Крім технічної допомоги, проводяться також спостереження за виборами й інші оцінки у відповідь на прохання ООН оцінити або навіть засвідчити цілісність виборчого процесу. Такого роду мандати є за своєю суттю політичними і внаслідок цього завжди ґрунтуються на рішенні Ради Безпеки або Генеральної Асамблеї. Такі мандати є рідкісними. Вони можуть стати додатковим інструментом для національних суб'єктів в їх зусиллях із подолання кризи довіри до виборчого процесу і дають змогу зацікавленим органам ООН отримати оцінку процесу для проведення майбутніх обговорень. Визначення мандатів зазнали змін, водночас мандати на проведення, наприклад, «спостереження», «контроль» або «нагляд», часто надавалися ООН на ранніх етапах допомоги з боку ООН у проведенні виборів, особливо в межах процесу деколонізації. Останнім часом ООН просили «засвідчити» виборчі процеси в низці країн. В інших випадках до країни може бути направлено невелику групу «експертів зі спостереження» ООН заради спостереження за процесом виборів і підготовки внутрішньої доповіді Генерального секретаря про процес їх проведення.

У рідкісних випадках ООН може повністю очолити процес організації виборів у державі-члені. Це

було зроблено в Камбоджі (1992–1993 рр.) і в Тиморі-Лешті (2001–2002 рр.). В інших рідкісних випадках експерти ООН входять до складу національної виборчої комісії: в такому разі відповідальність поділяється між державою-членом і ООН. Це мало місце в Афганістані в 2004–2005 рр. і в Іраку в 2005 р. Такі випадки, як і раніше, є винятками, що використовуються в певних умовах перехідного періоду. Як правило, ООН виконує допоміжну роль із метою сприяння національній виборчій комісії [1].

У процесі надання ООН допомоги в проведенні виборів беруть участь установи всієї системи, задіюються взаємодоповнюючі експертні знання і потенціали багатьох інституційних складових частин ООН. Нині низка підрозділів ООН має мандати, які стосуються виборів, а також підтримують або іншим чином беруть участь у заходах щодо підтримки виборів. Генеральна Асамблея неодноразово підкреслювала важливість узгодженості та послідовності всієї системи і підтвердила керівну роль Координаційного центру у цьому плані. Відповідно, Координаційний центр відповідає за встановлення політики надання допомоги в проведенні виборів із метою визначення параметрів допомоги ООН у проведенні виборів у конкретній запитуючій країні і заради підтримки єдиного виборчого реєстру експертів, які можуть бути швидко розгорнуті, коли це потрібно для будь-якої діяльності ООН із надання допомоги.

Заступник Генерального секретаря з політичних питань діє як Координатор ООН із питань надання допомоги в проведенні виборів; у здійсненні цієї функції його підтримує Відділ із надання допомоги в проведенні виборів Департаменту з політичних питань (далі – ДПП). Усі прохання щодо надання ООН допомоги у проведенні виборів мають направлятися заступнику Генерального секретаря з політичних питань, який виконує головним чином два завдання: консулює Генерального секретаря щодо прохань держав-членів і забезпечує послідовність дій у процесі надання ООН допомоги в проведенні виборів. Крім виконання своїх широких координуючих функцій із надання допомоги в проведенні виборів, ДПП здійснює нагляд за роботою спеціальних політичних місій на місцях, які здебільшого беруть участь у діяльності з надання допомоги в проведенні виборів у межах своїх мандатів із запобігання конфліктам або миробудівництва.

У межах операцій із підтримання миру, а також у багатьох постконфліктних ситуаціях допомога зазвичай надається по лінії компонентів польових місій під керівництвом Департаменту операцій із підтримання миру (далі – ДОПМ), які займаються питаннями проведення виборів. У цих випадках Відділ із надання допомоги в проведенні виборів (далі – ВНД ООН) тісно взаємодіє з ДОПМ у процесі планування та управління тими аспектами операцій із підтримки миру, які пов'язані з наданням допомоги в проведенні виборів [4].

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) є основним виконавчим органом Організації, який відповідає за надання підтримки

в розвитку виборчих інститутів, нормативно-правової бази і процесів, а також у наданні підтримки під час проведення виборів у ситуаціях, не пов'язаних із миротворчими або постконфліктними умовами. ПРООН також взаємодіє з державами-членами з питань довгострокового нарощування потенціалу, в тому числі з питань зміцнення органів з управління виборами в період між їх проведенням. На місцевому рівні, не в умовах миротворчої операції, відділення ПРООН у країнах відіграють ключову роль у координації зусиль із надання допомоги в проведенні виборів. Крім своєї діяльності на місцях, ПРООН займається аналізом питань, пов'язаних із проведенням виборів і підготовкою інформаційних матеріалів.

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини забезпечує підготовку і виносить рекомендації щодо контролю за дотриманням прав людини в контексті виборів, підтримує й організовує кампанії за вибори без насильства, займається популяризацією виборчого законодавства й установ, що діють з урахуванням дотримання прав людини, а також стежить за порушеннями прав людини в процесі виборчих процесів.

Програма Добровольці ООН (далі – ДООН) надає виключно важливу предметну й оперативну підтримку діяльності ООН під час проведення виборів на місцях, підкріплюючи штат таких операцій досвідченими фахівцями, найчастіше у великих кількостях і в надзвичайно стислі терміни розгортання. ВНД ООН працює в тісному контакті з програмою ДООН у процесі відбору персоналу на посади добровольців у пов'язаних із проведенням виборів польових місцях. Особи, які входять до реєстру ДООН, можуть бути призначені на найрізноманітніші добровольчі посади в межах реалізації проектів і операцій, пов'язаних із проведенням виборів на місцях [6].

Організація Об'єднаних Націй із питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО) є спеціалізованою установою ООН, якій доручено заохочувати і підтримувати свободу вираження поглядів, свободу друку і свободу інформації. Вільні і незалежні засоби масової інформації, що діють як в онлайн-новому, так і в офлайн-режимах, відіграють виключно важливу роль у процесі переходу до демократії. З цією метою ЮНЕСКО працює над підвищенням можливостей засобів масової інформації з метою об'єктивного та збалансованого висвітлення виборчих процесів. Через свої відділення на місцях в усьому світі ЮНЕСКО працює з місцевими журналістами і медійними працівниками, надаючи їм професійну підготовку і розширюючи їх можливості у сфері висвітлення виборів.

Структура Організації Об'єднаних Націй із питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (далі – «ООН-жінки») уповноважена через свої нормативні допоміжні функції й оперативну діяльність давати вказівки і надавати усім державам-членам на їхнє прохання технічну підтримку в питаннях гендерної рівності, розширення можливостей і прав жінок та всебічного врахування гендерної проблематики. Ця структура заохочує гендерну рівність

і участь жінок у політичних процесах. Структура «ООН-жінки» також уповноважена очолювати, координувати і стимулювати зусилля щодо забезпечення підзвітності системи ООН в її роботі в галузі гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок. Вона проводить підготовку і дає консультації з питань сприяння встановленню гендерної рівності та участі жінок у виборчих процесах [6].

Міжнародна організація з міграції (далі – МОМ) увійшла до системи ООН у 2016 р. Будучи основною міжурядовою організацією в галузі міграції, МОМ часто здійснює програми голосування за межами країни для біженців, шукачів притулку та мігрантів.

Діючи у співпраці з іншими урядовими та неурядовими партнерами, ООН також розробила кілька інструментів, які є корисними ресурсами для фахівців із питань проведення виборів, зокрема, це ресурсна база з питань проведення виборів.

Інформаційна мережа з поширення досвіду виборів (АСЕ) дає змогу отримати повну інформацію про вибори, націлена на створення мереж фахівців із питань проведення виборів і надає послуги з нарощування потенціалу. Вона була розроблена в 1998 р. як систематизоване онлайн-сховище інформації про вибори, що охоплює дев'ять тематичних напрямів. АСЕ нині перетворилася на набагато більш широку і динамічну мережу і є результатом спільних зусиль організацій-партнерів, які надають цілеспрямовану технічну допомогу в галузі управління виборами (Виборчий комітет Канади, Інститут із проведення виборів для країн півдня Африки, Федеральний інститут Мексики з питань проведення виборів, Міжнародний фонд підтримки виборчих систем, Міжнародний інститут із питань демократії та допомоги в проведенні виборів, Департамент ООН з економічних та соціальних питань, Програма розвитку ООН та Відділ ООН із надання допомоги в проведенні виборів).

Мережа АСЕ пропонує фахівцям із питань проведення виборів такі онлайн-ресурси, як енциклопедія з виборів, порівняльні дані з методики проведення виборів у світі і широкий набір виборчих матеріалів із різних країн світу. Вона об'єднує фахівців і практиків із питань проведення виборів із різних країн, що володіють різноманітним і взаємодоповнюючим досвідом та експертними знаннями. Вона підтримується десятима регіональними ресурсними центрами з питань проведення виборів, що діють у різних частинах світу.

Центр АСЕ зі зміцнення потенціалу приділяє основну увагу обміну знаннями та досвідом із питань проведення виборів, а також сприяє колегіальному навчанню і колегіальній підтримці як головних принципів підвищення кваліфікації фахівців із питань управління виборами [7].

Проект у галузі збільшення обсягу ресурсів у сфері демократії, управління та виборів (BRIDGE) із часу його розробки в 1999 р. став найбільш повним курсом підвищення кваліфікації з питань управління виборчими процесами. Цей проект є результатом партнерства ООН, Міжнародного інституту з питань демократії та допомоги в проведенні виборів, Австралійської виборчої комісії та Міжнародного фонду підтримки виборчих систем і був розроблений фахівцями з управління виборами і людьми, які мають значний досвід у проведенні виборів у багатьох країнах і контекстах. Проведення семінарів-практикумів у межах проекту BRIDGE включене до багатьох проєктів і місії з надання допомоги в проведенні виборів із метою розширення можливостей співробітників виборчих органів та інших зацікавлених сторін [8].

Суттєву допомогу у проведенні виборів надають Цільовий фонд ООН із надання допомоги в проведенні виборів, Тематичний цільовий фонд із питань демократичного врядування Програми розвитку ООН, Фонд демократії ООН.

З огляду на вищезначене необхідно констатувати, що з моменту запровадження допомоги ООН у проведенні виборів еволюціонувала правова та організаційна основа її здійснення, про що свідчить низка резолюцій і рекомендацій, прийнятих Генеральною Асамблеєю, Радою з прав людини, Доповіді Генерального секретаря ООН, та долучення значної кількості установ, що мають мандати, які стосуються виборів та іншим чином сприяють процесу їх проведення. Зважаючи на значний потенціал (матеріальний, технічний, консультативний тощо), міжнародне співтовариство в особі ООН робить внесок у створення умов, які сприяють забезпеченню стабільності та безпеки в період, що передує виборам, під час виборів і після них, на перехідному етапі і в постконфліктних ситуаціях. Ця місія особливо важлива у нових демократичних країнах і країнах із перехідною демократією – вона надає громадянам змогу у різних частинах світу висловити свою волю і сприяє успішному переходу до довготривалої та стійкої демократії.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Department of Political Affairs. Elections. URL: <https://dpa.un.org/ru/elections>.
2. Всеобщая декларация прав человека. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/ru/A/RES/217(III)).
3. Руководящие принципы оказания Организацией Объединенных Наций помощи в проведении выборов. Приложение III к докладу Генерального секретаря A/49/675. URL: <https://undocs.org/ru/A/49/675>.
4. Операции ООН по поддержанию мира. Помощь в проведении выборов. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/issues/electoralassistance.shtml>.
5. The United Nations Volunteers (UNV) programme. URL: <https://www.unv.org/>.
6. Структура «ООН-женщины». URL: <https://ruleoflaw.un.org/and-the-rule-of-law/un-women/>.
7. ACE Electoral Knowledge Network. URL: <http://aceproject.org/>
8. Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE), Training, IFES Facilitators. URL: <https://www.ifes.org/multimedia/building-resources-democracy-governance-and-lections-bridge-training-ifes-facilitators>.