



Рекомендации по анализу законодательной базы выборов

2-е издание

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

Ul. Miodowa 10

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

© БДИПЧ ОБСЕ, 2018

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

ISBN 978-83-66089-08-2

Фото на первой странице обложки: OSCE/Agnieszka Rembowska

Оформление: Nona Reuter

Отпечатано в Польше компанией POLIGRAFUS Jacek Adamiak

Содержание

1. Введение	1
2. Источники стандартов	4
3. Замечания для эксперта	7
4. Структура законодательной базы	10
4.2. Положения Конституции	11
4.3. Общее и специальное избирательное законодательство	12
4.4. Избирательное законодательство и другие законы	13
4.5. Избирательное законодательство и распоряжения органов, ответственных за проведение выборов	13
5. Избирательная система	16
5.1. Выбор избирательной системы	16
5.2. Выборные институты	17
5.3. Частота проведения выборов	18
5.4. Организация избирательных округов	18
6. Право избирать и быть избранным	21
6.1. Всеобщее и равное избирательное право	21
6.2. Изменение равного избирательного права при создании избирательных округов	21
6.3. Недискриминация	22
6.4. Анализ ограничений избирательных прав	22
6.5. Участие национальных меньшинств в выборах	23
6.6. Участие женщин в выборах	24
6.7. Обеспечение прав внутренне перемещенных лиц во время выборов	25
6.8. Обеспечение избирательных прав лиц с ограниченными возможностями	25
6.9. Право иностранцев участвовать в местных выборах	26
6.10. Права избранного кандидата и лишение мандата	27
7. Органы, ответственные за проведение выборов	29
7.1. Общие замечания	29
7.2. Формирование органов, ответственных за проведение выборов	31
7.3. Статус и работа органов, ответственных за проведение выборов	35
7.4. Политический плюрализм в избирательных органах	35

8. Регистрация и списки избирателей	37
8.1. Прозрачность процесса регистрации избирателей	37
8.2. Создание списков избирателей для дня выборов	39
8.3. Защита персональных данных и информации об избирателях	41
9. Политические партии и кандидаты	43
9.1. Равенство перед законом	43
9.2. Внесение кандидатов или партий в избирательный бюллетень	45
10. Равное обращение и равный доступ к СМИ	49
10.1. Общие замечания	49
10.2. Равное обращение и равный доступ	50
10.3. Ограничения свободы выражения мнения во время избирательных кампаний	54
11. Финансирование кампаний и расходы на предвыборную кампанию	56
11.1. Общие замечания	56
11.2. Государственное финансирование предвыборных кампаний	57
11.3. Частное финансирование предвыборных кампаний	57
11.4. Требования в отношении отчетности и раскрытия информации, санкции за нарушения	60
12. Наблюдатели	61
13. Процедуры голосования	64
13.1. Тайна голосования	64
13.2. Лица, которым разрешено присутствовать на избирательных участках	65
13.3. Процедуры голосования	66
13.4. Мобильное голосование	66
13.5. Голосование по почте	68
13.6. Досрочное голосование	69
13.7. Голосование по доверенности	70
13.8. Голосование военнослужащих	71
13.9. Баланс между содействием избирателям и защитой от фальсификаций	71
14. Прозрачность подсчета голосов и подведения итогов выборов	73
14.1. Общие принципы	73
14.2. Подсчет бюллетеней	74
14.3. Подведение итогов выборов	74
14.4. Объявление итогов и публикация результатов подсчета и сведения голосов	75

14.5. Утверждение результатов и процедуры после выборов	76
14.6. Исключение, связанное с личной безопасностью	76
15. Использование новых технологий голосования	78
15.1. Общие замечания	78
15.2. Правила защиты данных при их автоматической обработке	82
16. Защита избирательных прав	84
16.1. Общие принципы	84
16.2. Прозрачность административных и судебных процедур	85
16.3. Последовательность и единообразие процедур и решений	85
16.4. Право подавать жалобы и добиваться защиты	86
16.5. Сроки подачи жалоб	86
16.6. Безотлагательное принятие решений по жалобам	86
16.7. Доказательства	87
16.8. Средства правовой защиты	88
16.9. Право подавать судебную апелляцию	89
16.10. Положения уголовного кодекса против нарушения избирательных прав	89
Приложение	91
1. Источники стандартов	92
2. Дополнительные источники	108
3. Соответствующие дела Европейского суда по правам человека	114



1.

Введение

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) опубликовало первое издание «Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов» в 2001 году¹. С тех пор в международных стандартах демократических выборов произошел ряд изменений. Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) в мае 2003 г. приняла и опубликовала «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов»². Помимо этого, прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), касающееся вопросов прав человека в контексте избирательных

1 Первое издание рекомендаций было подготовлено совместно с Международным институтом демократии и содействия выборам (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA). См.: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. – Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2001. – <https://www.osce.org/ru/odhr/elections/13960>.

2 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), октябрь 2002 г. – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-rus).

процессов, стало более разработанным³. Наконец, произошли изменения и в проведении выборов (в частности, благодаря появлению систем электронного голосования), а в ходе деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами были выявлены примеры хорошей практики. В настоящем втором издании «Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов» приняты во внимание все эти изменения.

Настоящие рекомендации адресованы прежде всего государствам-участникам ОБСЕ. В 2002 г. в Порту Совет министров ОБСЕ признал экспертную позицию БДИПЧ в области оказания содействия государствам-участникам в выполнении их обязательств, связанных с выборами, и призвал государства более активно работать с рекомендациями БДИПЧ, предложенными по итогам наблюдения за выборами⁴. Еще раньше, в Стамбульском документе ОБСЕ 1999 г., было отмечено, что БДИПЧ может предоставить государствам-участникам помощь в деле разработки и осуществления избирательного законодательства⁵. В Стамбульском документе также отмечается «роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ», а на государства-участники возлагается обязательство «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации»⁶. Помимо этого, в 2006 г. в Брюсселе Совет министров ОБСЕ признал, что «БДИПЧ обладает экспертным опытом для оказания помощи государствам-участникам с помощью видов деятельности, связанных с электоральным процессом, включая обзор избирательного законодательства [...]»⁷. Руководствуясь этими решениями, авторы настоящего издания включили в него рекомендации, которые должны помочь оценке и разработке избирательного законодательства в регионе ОБСЕ.

Рекомендации, предложенные в первом издании, остаются в силе, и структура второго издания повторяет структуру публикации 2001 года. В новое издание добавлен раздел о новых технологиях голосования. Помимо этого, в настоящих рекомендациях расширены разделы, посвященные вопросам формирования округов, равного избирательного права, электоральных барьеров, защиты данных, системы избирательных выборов, участия национальных меньшинств, учета гендерных аспектов, голосования внутренне перемещен-

3 47 государств-участников ОБСЕ также являются участниками Совета Европы и обязаны соблюдать Европейскую конвенцию по правам человека и решения Европейского суда по правам человека.

4 Совет министров ОБСЕ, Решение № 7/02 «Обязательства, касающиеся выборов», Порту, 7 декабря 2002 г., <http://www.osce.org/mc/40521>.

5 Стамбульский документ, Хартия европейской безопасности, III: Наш общий ответ, 19 ноября 1999 г., п. 25, <http://www.osce.org/node/39569>.

6 Там же, п. 26.

7 Совет министров ОБСЕ, Решение № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ», Брюссель, 5 декабря 2006 г., <http://www.osce.org/mc/25065>.

ных лиц (ВПЛ), защиты избирательных прав, а также досрочного голосования, голосования по почте и по доверенности.

Настоящие рекомендации описывают необходимые компоненты законодательной базы выборов и подробно представляют стандарты, касающиеся каждого компонента демократических выборов. Рекомендации должны содействовать единообразию, надежности, последовательности и точности анализа и подготовки избирательного законодательства. Таким образом, настоящая публикация может быть руководством как для аналитиков избирательного законодательства, так и для национальных государственных органов, составляющих документы, связанные с выборами, или вносящих поправки в такие документы.

Главы в настоящей публикации организованы тематически, с тем чтобы упростить анализ, оценку и разработку законодательной базы выборов. Первые четыре главы содержат общую информацию по теме издания. Каждая из последующих глав посвящена вопросам, связанным с конкретным компонентом правовой базы выборов.



2.

Источники стандартов

Настоящие рекомендации основаны на признанных международных и региональных документах – Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)⁸, Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП)⁹, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; Парижской хартии для новой Европы, принятой на саммите Совещания по безопасности

8 Все государства-участники ОБСЕ являются членами Организации Объединенных Наций (ООН). Таким образом, положения ВДПЧ и других резолюций и документов Генеральной Ассамблеи ООН, касающиеся демократии, демократических выборов и прав человека, имеют особое значение. Несмотря на то, что ВДПЧ представляет собой резолюцию Генеральной Ассамблеи, этот документ считается юридически обязывающим, поскольку большинство считает его частью международного обычного права.

9 Все государства-участники ОБСЕ являются сторонами МПГПП и обязаны соблюдать положения Пакта. Помимо этого, замечания общего порядка к Пакту, принятые Комитетом по правам человека ООН, тоже очень важны, поскольку Комитет является органом, созданным МПГПП для контроля за выполнением Пакта. Согласно Первому факультативному протоколу к Пакту, у этого органа есть полномочия принимать решения по индивидуальным жалобам, поданным на государство за нарушение МПГПП.

и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в 1990 году, и Документе Копенгагенской встречи Совещания по человеческому измерению СБСЕ¹⁰. Государства-участники ОБСЕ согласились в Хельсинкском заключительном акте, что «в области прав человека и основных свобод [они] будут действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН и Всеобщей декларацией прав человека. Они будут также выполнять свои обязательства, как они установлены в международных декларациях и соглашениях в этой области, включая в том числе Международные пакты о правах человека, если они ими связаны»¹¹. Кроме того, государства-участники ОБСЕ согласились рассмотреть возможность присоединения к этим соглашениям, если они еще этого не сделали¹². Соответствующие отрывки из указанных источников представлены в Приложении.

Помимо этого, настоящие рекомендации учитывают прецедентное право органов надзора – ЕСПЧ и Комитета по правам человека ООН. Эти органы применяют соответствующие международные и региональные документы к конкретным реальным ситуациям в рассматриваемых ими делах.

В пункте 25 Хартии европейской безопасности ОБСЕ 1999 г. говорится следующее: «Мы признаем, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. [...] Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Таким образом, рекомендации, касающиеся избирательного законодательства, из итоговых отчетов миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами тоже должны быть учтены при анализе избирательного законодательства в регионе ОБСЕ. Помимо этого, БДИПЧ и Венецианская комиссия Совета Европы подготовили целый ряд совместных заключений относительно избирательного законодательства государств-участников ОБСЕ, которые также являются членами Совета Европы. Эти совместные оценки тоже следует учитывать, поскольку они рассматривают конкретные формулировки в текстах законов и содержат рекомендации по

10 Другие международные документы, важные для гражданских и политических прав, применимых во время выборов, включают Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о политических правах женщин, Конвенцию о правах инвалидов и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

11 Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе «Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях», Хельсинки, 1 августа 1975 г., принцип X (пп. 1-3), принцип VII (п. 8), <http://www.osce.org/node/39501>; Заключительный документ Мадридской встречи «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», Мадрид, 6 сентября 1983 г., п. 19.

12 Заключительный документ Венской встречи «Вопросы безопасности в Европе», Вена, 15 января 1989 г., пп. 31.2 и 15, <https://www.osce.org/mc/40881>; Документ Копенгагенской встречи Совещания по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 г., пп. 5.21 и 13, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>; Хельсинкский документ «Вызов времени перемен», Хельсинки, 10 июля 1992 г., раздел VII (п. 32), <http://www.osce.org/node/39530>.

совершенствованию избирательного законодательства в целях обеспечения его соответствия международным стандартам¹³.

И БДИПЧ, и Венецианская комиссия не только ведут активную деятельность в области подготовки заключений об избирательном законодательстве, но и готовят рекомендации в отношении разработки такого законодательства, с тем чтобы помочь государствам, входящим и в ОБСЕ, и в Совет Европы, выполнять свои обязательства в данной сфере. С этой целью БДИПЧ в 2003 г. опубликовало документ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ». Вместе со «Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов», составленным Венецианской комиссией, он является источником хорошей практики и рекомендаций в соответствии со стандартами, представленными в настоящем издании. Помимо этого, любые требования к государству, возникающие после его присоединения к международному или региональному договору или конвенции, создают обязательства для этого государства в соответствующей сфере.

13 Эти совместные заключения и все итоговые отчеты миссий по наблюдению за выборами можно найти на веб-сайте БДИПЧ ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/odhr/elections>.



3.

Замечания для эксперта

Настоящие рекомендации применимы к анализу избирательного законодательства. Однако в отношении такого анализа есть и дополнительные соображения, особенно если оцениваемая страна не является страной гражданства эксперта.

Эксперт должен понимать свою роль, состоящую в изучении законодательной базы с целью определить, соответствует ли эта база международным стандартам и хорошей практике. Такой анализ не должен быть направлен на вынесение критических суждений; наоборот, он должен в конструктивном духе предлагать исправления, улучшения и примеры хорошей практики, которые можно включить в законодательство. Тон оценки должен быть уважительным, даже если критика и рекомендации высказаны прямо и касаются серьезных вопросов.

Содержательная оценка законодательной базы требует не только изучения текста. Такая оценка будет иметь небольшую ценность (каким бы тщательным ни был проведенный анализ), если комментарии, рекомендации и советы не предложены надлежащим и конструктивным образом. Важно объяснить, почему эксперт предлагает данную конкретную рекомендацию. Некоторые рекомендации касаются соблюдения определенного международного стандарта или хорошей практики; другие – например, рекомендации по решению проблемы возможных противоречий или пробелов в законодательстве – направлены на то, чтобы сделать законодательство более последовательным и действенным. Эксперт должен подчеркнуть, что выполнение рекомендаций повысит авторитет выборов и доверие общества к ним. Например, это может быть важным, когда эксперт рекомендует меры по повышению прозрачности.

Эксперт должен проанализировать все соответствующие источники правовых положений, регулирующих избирательные процессы или затрагивающих их каким-либо иным образом. Вопросы, не рассмотренные в первичном избирательном законодательстве, в некоторых случаях могут быть отражены в других компонентах правовой базы. В связи с этим эксперт должен рассмотреть все соответствующие законодательные положения, влияющие на избирательные процессы (в том числе конституцию страны и прочее законодательство). Если это необходимо, эксперт должен проанализировать распоряжения и нормативные правила, выпущенные центральным избирательным органом. При подготовке оценки законодательной базы эксперт должен выяснить, какие международные инструменты подписала данная страна, с тем чтобы при необходимости ссылаться на них.

Хотя фундаментальные вопросы должны быть рассмотрены в основном законодательстве, эксперт должен учитывать тот факт, что это законодательство не может регулировать все детали процесса. Некоторые более мелкие аспекты процедур голосования стоит предусмотреть в нормативных актах, принимаемых государственными органами, в том числе центральным органом по проведению выборов¹⁴. Эксперт должен знать, какие вопросы следует отражать именно в избирательном законодательстве, а какие – в административных нормах¹⁵. В связи с этим особенно важно изучить отчеты наблюдателей за выборами. В них могут быть описаны случаи, когда центральному избирательному органу не хватает правовой компетенции или он просто не в состоянии выпустить необходимые письменные распоряжения относительно очень важных избирательных процессов, не рассмотренных в законе. Если орган, ответственный за проведение выборов, не может решить какой-то вопрос, тогда этот вопрос должен быть решен в законодательстве.

14 См. главу 7 «Органы, ответственные за проведение выборов».

15 См. главу 4, раздел 4.5 «Избирательное законодательство и распоряжения органов, ответственных за проведение выборов».

Наконец, чрезвычайно важно наличие точных переводов всего анализируемого избирательного законодательства. Если доступны только неофициальные переводы этих текстов, эксперт должен осознавать возможность ошибок в этих переводах. Если рекомендация, комментарий или критическое замечание основаны на тексте, который мог быть неправильно переведен, эксперт должен отметить это в своей оценке.



4.

Структура законодательной базы

Структуру избирательного законодательства определяют национальные государственные органы в соответствии с правовыми традициями своей страны, и по этой причине структура правовой базы в каждом государстве будет отличаться. Тем не менее, выбор структуры избирательного законодательства имеет свои последствия, и эксперт должен об этом помнить и предлагать соответствующие советы, если они уместны. При этом необходимо учитывать принципы, приведенные ниже.

4.1. Использование письменного закона и его ценность

Несмотря на то, что правительство свободно в выборе структуры своей законодательной базы, основным инструментом в области выборов должен быть письменный закон, а не обычай или свод административных правил. Такой инструмент является оптимальным: он дает преимущества равенства, опре-

деленности, заметности и прозрачности, а также возможность судебного толкования и пересмотра. Помимо этого, граждане получают возможность использовать средства правовой защиты.

Письменный закон о выборах должен быть как можно более ясным и точным. В некоторых вопросах, например, в отношении требований, касающихся выдвижения кандидатов или распределения мандатов, отсутствие ясности и четкости может привести к нарушению Европейской конвенции о правах человека. Согласно решениям ЕСПЧ, основные положения избирательного законодательства, в частности, относящиеся к выдвижению кандидатов и распределению мандатов, «должны быть достаточно точно описаны в положениях национального законодательства», с тем чтобы «гарантировать справедливые и объективные решения и предотвращать любые злоупотребления властью со стороны соответствующего [государственного] органа»¹⁶.

4.2. Положения Конституции

Включение базовых принципов избирательной системы в конституцию создает гарантию от частых изменений, поскольку требования, касающиеся внесения изменений в большинство конституций, обычно более строгие, чем для других законов. Таким образом, рекомендуется включать основополагающие гарантии избирательных прав граждан в конституцию страны. Речь идет о положениях, регулирующих самые основы избирательной системы – праве избирать и быть избранным; выборных органах, в которые проводятся демократические выборы, и сроках полномочий избранных кандидатов.

В то же время, поскольку внесение поправок в конституцию может зависеть от сложных и длительных процедур, часто включающих сложные политические переговоры, не рекомендуется, чтобы положения конституции выходили за пределы описания основ избирательной системы и гарантий основных прав. В целях обеспечения определенной гибкости правовые положения, касающиеся проведения выборов и других процедурных вопросов, должны быть включены в законодательство, принимаемое парламентом, а также в административные нормы, выпускаемые уполномоченными органами, ответственными за проведение выборов¹⁷.

16 European Court of Human Rights, *Grosaru v. Romania* [Европейский суд по правам человека, дело «Гросару против Румынии»], no. 78039/01, §§ 47 and 52, 2 June 2010.

17 См. главу 5, раздел 5.5 «Избирательные барьеры». В ряде случаев наблюдатели за выборами отмечали, что законодательные положения о достижении барьера явки для признания выборов действительными приводили к бесконечным циклам проваленных выборов или должностным злоупотреблениям. Когда такие положения были частью только первичного избирательного законодательства, изменить их было легче. Однако во многих государствах-участниках ОБСЕ эти требования включены в конституцию, вследствие чего изменить или аннулировать их намного сложнее.

4.3. Общее и специальное избирательное законодательство

Национальное избирательное законодательство может делиться на две категории:

- общее избирательное законодательство, относящееся к любым выборам и устанавливающее правовую базу для всех выборов, включая выборы в органы исполнительной и законодательной власти на общенациональном и местном уровнях;
- специальное избирательное законодательство, касающееся выборов в конкретный орган власти или референдумов и содержащее специальные правовые положения.

Разные страны по-разному решают вопрос разделения между общим и специальным избирательным законодательством. Государство может принять отдельный закон о базовых принципах выборов, в котором формулируются положения, применимые ко всем выборам. Помимо этого, данное государство может принять отдельные законы, содержащие положения непосредственно о выборах в каждый соответствующий государственный орган. В другой стране, наоборот, все избирательное законодательство может быть включено в один закон, отдельные разделы которого содержат положения, касающиеся различных конкретных выборов.

Хотя оба упомянутых подхода используются в практике различных государств, рекомендуется выбирать вариант одного избирательного закона, регулирующего все выборы, поскольку такой подход гарантирует последовательность организации и практики выборов, а также единообразное применение закона в отношении всех выборов. Помимо этого, такой вариант упрощает процесс составления необходимых поправок к законодательству. Однако в некоторых случаях, особенно в федеральных системах или в условиях высокой децентрализации, использование этого подхода может быть невозможным.

Независимо от того, какой подход выбирает для себя конкретная страна, следует соблюдать определенные принципы.

- Избирательное законодательство должно быть изложено четким и недвусмысленным языком. Толкование избирательного законодательства не должно зависеть от субъективного мнения.
- Необходимо четко указать и определить отношения между общенациональными и местными государственными органами власти, а также между органами, ответственными за организацию выборов, и другими государственными органами. Сфера полномочий органов по проведению выборов должна быть четко указана и определена в целях предотвращения

конфликтов или дублирования полномочий с другими государственными органами.

- Избирательное законодательство вступает в силу за достаточное время до выборов, с тем чтобы избиратели и все участники избирательного процесса – в том числе органы, ответственные за проведение выборов, кандидаты, партии и СМИ – узнали о действующих правилах. Избирательное законодательство, начинающее действовать в последний момент, может подорвать доверие к избирательному процессу и сократить для политических сил и для избирателей возможности своевременно ознакомиться с правилами, касающимися избирательного процесса.
- Избирательное законодательство должно приниматься в соответствии с применимыми правовыми положениями, регулирующими введение законов в данной конкретной стране. Законодательство, введенное в действие без соблюдения применимых правовых положений, может быть аннулировано судами.
- Избирательное законодательство должно быть опубликовано и должно быть легко доступно для общественности.

4.4. Избирательное законодательство и другие законы

Закон о выборах не может и не должен содержать все правовые нормы, касающиеся избирательного процесса. Этот процесс обязательно требует участия различных институтов и выполнения процедур, основанных на других компонентах национальной правовой системы. Национальные законы, регулирующие деятельность СМИ, регистрацию политических партий, финансирование партий и предвыборных кампаний, вопросы гражданства и регистрации избирателей, а также положения уголовного кодекса, касающиеся нарушений на выборах, особенно важны в этом отношении. Указанные законы являются частью правовой базы выборов и во многих случаях имеют такое же значение для обеспечения условий для демократических выборов, как и избирательное законодательство.

4.5. Избирательное законодательство и распоряжения органов, ответственных за проведение выборов

В демократических системах правовая база выборов принимается национальным парламентом. Однако существуют ограничения на количество процедурных норм, которые можно включить в закон. В связи с этим большинство законов о выборах разрешают органам, ответственным за проведение выборов, выпускать распоряжения для более подробного разъяснения вопросов, связанных с избирательным процессом¹⁸. В этих случаях закон должен требо-

18 См. главу 7 «Органы, ответственные за проведение выборов».

вать, чтобы подобные инструкции были основаны непосредственно на положениях избирательного законодательства.

Роль органов, ответственных за проведение выборов, в выпуске подробных распоряжений должна быть полностью понятной. Она состоит не в том, чтобы заменить собой законодателя, а в том, чтобы предоставлять разъяснения, когда это необходимо, и таким образом дополнять законы о выборах. Эффективное избирательное законодательство должно создавать баланс, позволяющий органам, ответственным за проведение выборов, быть достаточно гибкими, с тем чтобы иметь возможность реагировать на очевидные потребности, не подрывая при этом принцип контроля над избирательным законодательством со стороны законодательного органа.

Если орган, ответственный за проведение выборов, получает полномочия по выпуску распоряжений, он должен соблюдать определенные принципы. Они включают следующее:

- ❑ Ни одно распоряжение не должно отменять или ограничивать существенные основополагающие права (такие, как тайна голосования).
- ❑ Избирательное законодательство должно четко указывать и определять сферу и объем полномочий органа, ответственного за проведение выборов, с точки зрения выпуска распоряжений.
- ❑ В законе должно быть четко указано, что распоряжения не могут противоречить избирательному законодательству или не соответствовать ему.
- ❑ Избирательное законодательство должно устанавливать процедуру, в рамках которой политические силы, участвующие в выборах, и избиратели могут подавать жалобы и апелляции, связанные с принятием и выполнением этих распоряжений. Процедура также должна позволять подачу жалоб и апелляций, связанных с нарушением избирательного законодательства органом, ответственным за проведение выборов.
- ❑ Избирательное законодательство должно четко определять иерархию правовых норм, регулирующих сферу выборов. Необходимо наличие ясного указания относительно того, что положения конституции и законодательства имеют преимущественную силу перед любыми распоряжениями.
- ❑ Полномочия органа, ответственного за проведение выборов, в области выпуска распоряжений в чрезвычайных ситуациях или в день выборов, а также соответствующая процедура должны быть четко указаны и определены в избирательном законодательстве.

Принципы, приведенные выше, уважают право парламента принимать законодательную базу выборов, в то же время признавая необходимость пре-

доставления органу, ответственному за проведение выборов, возможности выпускать дополнительные распоряжения по вопросам, касающимся избирательных процессов.



5.

Избирательная система

5.1. Выбор избирательной системы

В целом необходимо уважать выбор избирательной системы, сделанный конкретной страной, если он соответствует стандартам демократических выборов¹⁹. Как было отмечено в Декларации встречи Совета министров ОБСЕ в Порту (2002), «демократические выборы могут проводиться в условиях разнообразных избирательных систем»²⁰. При том, что описание конкретных избирательных систем не относится к целям настоящих рекомендаций, следует отметить, что любую избирательную систему могут отличать как преимущества, так и недостатки. Помимо этого, различия между двумя избира-

¹⁹ В этом контексте избирательная система – это метод или формула для определения того, как голоса, отданные за партии или кандидатов, превращаются в количество мандатов в выборном органе.

²⁰ Совет министров, Решение № 7/02, Порту, указ. соч., сноска 4.

тельными системами могут изначально казаться незначительными, однако они в состоянии серьезно повлиять на распределение мандатов.

Все подробности выбора страной избирательной системы необходимо изучить, поскольку любой отдельный компонент этой системы может противоречить международным стандартам. Например, избирательная система, основанная на пропорциональном представительстве и списках кандидатов, в целом является приемлемой. Однако если при этом отсутствует механизм для участия независимых кандидатов, возникает серьезная проблема, поскольку обязательства ОБСЕ требуют от государств-участников уважения права граждан выдвигать свою кандидатуру независимо от политической принадлежности или ее отсутствия²¹.

Также важным является вопрос о том, существует ли в стране серьезное разделение по политическим, религиозным или этническим характеристикам и представлены ли меньшинства должным образом в ее политической системе. Возможно, что выбор избирательной системы в конкретной стране стал одним из факторов, способствующих такому разделению, или привел к недостаточному представительству некоторых групп; при этом ситуацию можно исправить, внося изменения в избирательную систему. Эксперт, анализирующий избирательное законодательство, должен предложить конкретные рекомендации, если рассматриваемая проблема может быть сглажена при помощи изменения используемой системы.

5.2. Выборные институты

В пункте 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. определен стандарт для государственных институтов, создающихся путем демократических выборов. Он предусматривает, что государства-участники «допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов». В делах, касающихся государств-членов Совета Европы, ЕСПЧ постановил, что статья 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о правах человека может требовать проведения выборов не только

21 Хельсинкский Заключительный акт, п. 7.5, указ. соч., сноска 11. В Замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека ООН также говорится (пп. 15 и 17): «В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с ... принадлежностью к политической организации» и «право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии» (Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 25 - Статья 25 (участие в ведении государственных дел, право голосовать и иметь доступ к государственной службе), 12 июля 1996 г., http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf).

для одной палаты национального законодательного органа²². Таким образом, от тех государств-участников ОБСЕ, которые также являются членами Совета Европы, может требоваться проведение выборов в другие институты. Помимо этого, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах толкуется широко и применяется ко многим уровням государственного управления²³.

Составители избирательного законодательства должны обеспечить, чтобы существовала соответствующая законодательная база для всех институтов, которые работают в результате демократических выборов. Помимо этого, при анализе законодательства конкретной страны эксперт должен помнить, что от государства, стремящегося вступить в определенную международную или региональную организацию либо подписавшего конкретный международный или региональный инструмент, может требоваться проведение демократических выборов и в другие институты.

5.3. Частота проведения выборов

В пункте 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ представлен стандарт, в соответствии с которым определяется частота проведения выборов. Демократические выборы должны проводиться с разумной периодичностью, установленной законом. Таким образом, требуется, чтобы выборы проводились согласно существующей правовой базе и назначались в сроки, установленные в ней.

5.4. Организация избирательных округов

В законодательной базе должен быть определен способ организации избирательных округов. Законы, регулирующие проведение границ округов, должны указывать периодичность этой процедуры, а также используемые критерии, степень общественного участия; роль законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти; орган, имеющий полномочия принимать окончательный план этих границ. Помимо этого, закон должен указывать, при каких обстоятельствах количество населения в отдельно взятом округе может отличаться от установленных критериев. В идеальной ситуации закон также должен содержать список всех округов, представленных в терминах существующего административного деления страны, а в отношении городских районов должно быть указано достаточное количество идентифицирующих данных, с тем чтобы было понятно, в каком округе находится конкретный жилой дом в зависимости от его адреса.

22 ЕСПЧ постановил следующее: «Слово «законодательный орган» не обязательно означает только национальный парламент; этот термин необходимо толковать с точки зрения конституциональной структуры соответствующего государства». См.: Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium [дело «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии»], no. 9267/81, § 53, 2 March 1987.

23 Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 25, указ. соч., сноска 21.

Избирательные округа должны быть нарезаны таким образом, чтобы сохранить равенство среди избирателей²⁴. В связи с этим закон должен требовать, чтобы в округах было примерно одинаковое количество населения. Хотя границы округов также могут определяться на основе количества зарегистрированных избирателей, предпочтительнее опираться на количество населения, поскольку избранные должностные лица представляют все население. Способ создания округов не должен нарушать принцип равного избирательного права, который является краеугольным камнем демократических выборов. Однако это не означает отказа от обеспечения удобства и доступности для избирателей, в том числе с учетом существующих административных границ, которые часто зависят от географических особенностей. Концепция «округа» подразумевает, что ни один избиратель в данном округе не отделен от любого другого избирателя в том же округе географической территорией другого округа. Помимо этого, хорошая практика предполагает, что все округа должны удовлетворять принципу связанности²⁵.

В идеальной ситуации правовая база должна обеспечивать нейтральность, независимость и беспристрастность лиц и учреждений, устанавливающих границы округов. Закон также должен предусматривать максимальное общественное участие в этом процессе.

Хорошая практика указывает на то, что границы избирательных округов необходимо проверять и пересматривать каждые десять лет (в идеале – вскоре после завершения очередной переписи населения). Это позволяет периодически менять границы округов по мере необходимости, с тем чтобы они отражали изменения в численности населения и его перемещения. Однако частых изменений границ округов следует избегать, и изменения следует осуществлять только по демографическим причинам, а не в пользу определенной политической партии или кандидата. Манипулировать выборами при помощи нарезки округов становится легче, если границы округов часто меняются. Помимо этого, основная причина создания одномандатных округов – обеспечение подотчетности членов парламента своему электорату и установление связи между депутатом и избирателями – подрывается, если депутаты знают, что перед каждыми выборами у них появляются новые избиратели вместе с новыми округами.

5.5. Избирательные барьеры

Электоральные барьеры существуют во многих избирательных системах.

²⁴ См. главу 6, раздел 6.2 «Изменение равного избирательного права при создании избирательных округов».

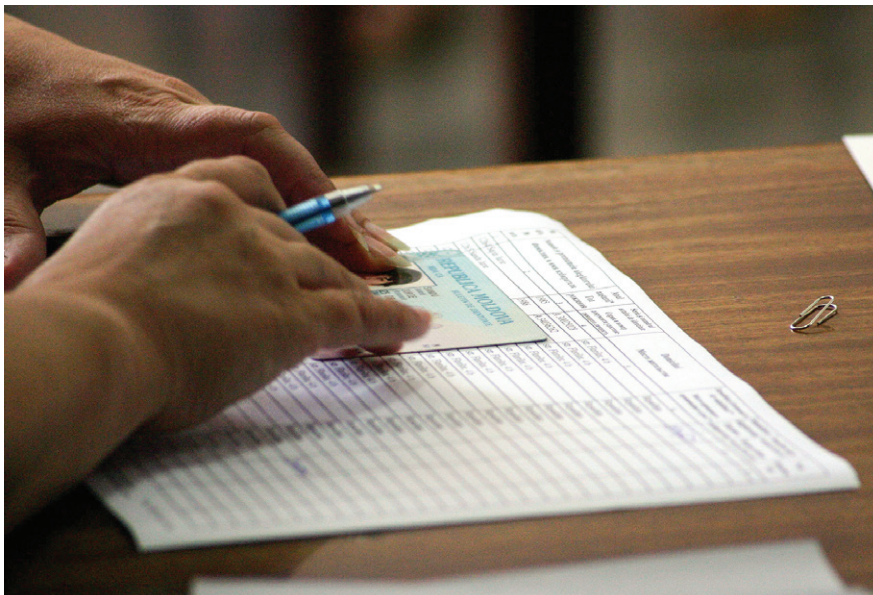
²⁵ Округ отвечает подразумеваемому принципу связанности, если из каждой точки внутри округа можно провести (необязательно прямую) линию в любую другую точку округа, не пересекая границ этого округа. Например, существование анклавов, принадлежащих к округу А, полностью окруженных территориями округов Б и В и не связанных с другими избирателями округа А, означает, что округ А этому принципу не соответствует.

Чаще всего встречаются два вида таких барьеров (вместе или по отдельности) – порог явки и минимальный проходной барьер для получения мандатов. При том, что не существует четко сформулированных международных стандартов в отношении проходных барьеров, хорошая практика в этой области уже возникла²⁶.

Поскольку принцип выборов – участие, некоторые страны решили ввести требование относительно минимальной явки избирателей, необходимой для того, чтобы выборы были признаны действительными. Обычно этот порог составляет 50% от числа зарегистрированных избирателей. В большинстве случаев, если это требование не было выполнено, закон предусматривает повторные выборы. Поскольку нет гарантий того, что на повторных выборах явка будет более высокой, это может привести к циклам несостоявшихся выборов. В связи с этим рекомендуется тщательно проанализировать вариант введения таких порогов или, по крайней мере, необходимо сделать так, чтобы их введение проходило таким способом, который не допустил бы повторения недействительных выборов. Например, некоторые государства применяют более мягкие требования в отношении явки для второго тура или повторных выборов.

Иногда (чаще всего – в пропорциональных избирательных системах) кандидат, участвующий в выборах, должен получить минимальное количество действительных голосов для того, чтобы иметь право на получение мандата в выборном органе. Поскольку чаще всего эти барьеры указываются в процентах, в избирательном законодательстве должно четко предусмотрено, как такой порог рассчитывается (например, от общего числа поданных голосов или только от числа поданных голосов, признанных действительными; от числа зарегистрированных избирателей либо на основе других возможных требований в отношении порога, используемых в данном регионе). Некоторые страны выбрали вариант, когда при подсчете за основу берутся все поданные голоса, включая и недействительные. В таком случае число голосов, необходимое для получения мандата, возрастает. В результате в законодательном органе могут быть не представлены избиратели, отдавшие действительные голоса, поскольку учитываются недействительные голоса, поданные другими избирателями. Это может привести к политическим последствиям в ситуации, когда один или несколько кандидатов набрали общее количество голосов, близкое к установленному проходному показателю. Вариант использования такого требования необходимо тщательно проанализировать.

26 См., например: Сравнительный доклад о порогах и других характеристиках избирательных систем, которые препятствуют прохождению партий в парламент, Венецианская комиссия, Страсбург, 15 декабря 2008 г., http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf.



OSCE/CURTIS BUDDEN

6.

Право избирать и быть избранным

6.1. Всеобщее и равное избирательное право

Законодательная база должна гарантировать всеобщее и равное избирательное право каждому гражданину, достигшему совершеннолетия. От граждан может требоваться достижение более старшего возраста для того, чтобы быть избранным, но это право должно быть гарантировано каждому гражданину, достигшему указанного в законе возраста.

6.2. Изменение равного избирательного права при создании избирательных округов

Необходимо тщательно рассмотреть вопрос о влиянии относительных различий в количестве населения между округами на равенство избирательных прав граждан. Если правовая база разрешает существование значительных

различий в количестве населения в округах, возможно ослабление принципа равного избирательного права. Различия между количеством населения в разных округах могут нарушать этот принцип, который обычно понимают как «один человек – один голос». Например, если в округе А 10 000 человек имеют право голосовать на выборах, а в округе Б – 100 000, и при этом и тот, и другой округ избирает одного депутата в парламент, тогда вес голоса избирателя из округа А в десять раз превышает вес голоса избирателя из округа Б. Законодательство должно обеспечивать, чтобы при формировании избирательных округов такие ситуации не возникали²⁷.

Однако в исключительных обстоятельствах могут быть разрешены относительные различия в количестве населения между округами. Среди таких обстоятельств можно указать географические особенности, связанные с транспортом и коммуникациями, или желание содействовать представительству коренного населения или национальных меньшинств (особенно в ситуациях, когда значительное по численности меньшинство рассредоточено по всей территории страны).

6.3. Недискриминация

Законодательная база выборов должна обеспечить каждому лицу, имеющему право участвовать в выборах, возможность осуществить это право без дискриминации и на основе равенства перед законом²⁸. Этот принцип изложен в пунктах 5.9 и 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., в которых гарантируется недискриминация и равная правовая защита при осуществлении избирательных прав. Применение данного принципа требует, чтобы человек, имеющий право голосовать на выборах, мог реализовать это право без различия «расы», цвета кожи, гендера, языка, религии, политических или других взглядов, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущества, рождения или другого признака. Необходимо тщательно проанализировать положения закона, регулирующие избирательные права, с тем чтобы обеспечить невозможность их применения в целях дискриминации при осуществлении этих прав.

6.4. Анализ ограничений избирательных прав

В правовой базе должно быть четко указано, при каких обстоятельствах избирательные права лица могут быть ограничены каким-либо образом или в какой-либо степени. Такие ограничения должны соответствовать положе-

27 В п. 2.2.15 «Свода рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии Совета Европы, говорится, что «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».

28 См. главу 6, раздел 6.9 «Право иностранцев участвовать в местных выборах», в котором указывается, что при определенных обстоятельствах право голоса могут иметь граждане других стран.

ниям действующей конституции. Любые ограничения права избирать и быть избранным должны быть тщательно проверены; они должны иметь четкое обоснование, связанное с исключительными обстоятельствами. Избирательные права является одними из основных гражданских и политических прав, и любое их ограничение должно быть предусмотрено для достижения законной цели и рассматриваться как строго необходимое в демократическом обществе.

Помимо этого, любое ограничение должно применяться в узком толковании. Расширительные положения относительно ограничений избирательных прав для общих категорий или групп лиц без рассмотрения конкретных обстоятельств каждого случая, противоречат принципу пропорциональности. Общее, автоматическое, тотальное ограничение избирательных прав всех лиц, осужденных за какое-либо преступление, независимо от его характера и степени тяжести, является примером слишком широко применяемого ограничения.

6.5. Участие национальных меньшинств в выборах

Как было отмечено выше, законодательная база должна обеспечивать соблюдение принципа недискриминации при осуществлении избирательных прав. Поскольку представители национальных меньшинств пользуются теми же правами и имеют те же обязанности, что и все остальные граждане, они должны пользоваться за равным правом на участие в государственных делах, в том числе посредством эффективного представительства в государственных органах. Речь идет о праве без какой-либо дискриминации голосовать, баллотироваться на выборах, участвовать в государственных делах и создавать политические партии. Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны тщательно рассмотреть вопрос о том, достаточно ли обеспечивается участие национальных меньшинств с учетом конкретного контекста. Для этого требуется изучить отчеты о наблюдении за выборами, содержащие информацию об участии национальных меньшинств в предыдущих избирательных процессах. Если это уместно, эксперт должен подготовить рекомендации, касающиеся возможного совершенствования правовой базы в целях расширения участия национальных меньшинств.

Представительство национальных меньшинств и их интеграция в общественную жизнь могут быть укреплены не только через использование определенной модели избирательной системы, но и при помощи таких мер, как печать бюллетеней и других избирательных материалов на языке(ах) этих меньшинств. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право распространять и получать информацию, а также обмениваться ей на своем родном языке. Помимо этого, обязанность государства состоит в том, чтобы обеспечить национальным меньшинствам разумный доступ к государственным СМИ для выражения своих взглядов.

Для того чтобы смягчить последствия дискриминации, имевшей место в прошлом, и поощрить будущее участие, законодательная база также может включать специальные избирательные правила и схему голосования для национальных меньшинств²⁹. Специальные избирательные правила и схемы не считаются нарушением принципа равного избирательного права, если они вводятся как временная мера для законной цели преодоления последствий прошлой дискриминации или для расширения участия меньшинств в политической жизни страны. Однако такие меры должны быть временными и должны носить переходный характер. Эксперту следует иметь определенные знания о законодательной истории любой специальной меры, с тем чтобы он был в состоянии оценить, можно ли считать эту меру временной в контексте истории соответствующего законодательства.

6.6. Участие женщин в выборах

Равные права независимо от гендерной принадлежности (включая право участвовать в политической жизни) признаны в международных и региональных документах в области прав человека с начала 1950-х гг. Недавние документы призывают государства принимать все соответствующие меры для искоренения дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни и, в частности, обеспечить женщинам право голосовать на всех выборах и государственных референдумах на равных условиях с мужчинами, а также возможность избираться во все выборные органы³⁰. Несмотря на это, женщины часто сталкиваются с препятствиями на пути к справедливому и эффективному представительству по причине распространенной дискриминации, в том числе касающейся их участия в общественной жизни.

Для борьбы с этим видом дискриминации государствам следует рассмотреть возможность использования избирательных систем, способствующих полному равенству мужчин и женщин, с тем чтобы все граждане могли полностью реализовать гарантированные им права участия в выборах и общественной жизни. Это может потребовать включения в законодательную базу специальных положений, направленных на увеличение числа женщин среди кандидатов и выборных должностных лиц. Может быть уместным потребовать от политических партий и других организаций, выдвигающих кандидатов, выдвигать не менее установленного минимального числа кандидатов обоего пола, имеющих разумные шансы быть избранными.

29 Примеры временных специальных мер можно будет найти в «Руководстве БДИПЧ по наблюдению и поддержке участия национальных меньшинств в избирательных процессах», которое скоро будет опубликовано.

30 См.: Хартия европейской безопасности, Стамбульский саммит 1999 г., указ. соч., сноска 5, пп. 23-24; Документ московской встречи Совещания по человеческому измерению ОБСЕ (Московский документ) 1991 г., пп. 40-40.13; Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1981), ст. 2 и 7.

В таких случаях меры, используемые для борьбы с дискриминацией в отношении женщин, сами по себе не считаются дискриминационными. Однако корректирующие меры необходимо рассматривать как временные и убирать соответствующие положения из правовой базы, когда цели равенства возможностей и равного обращения достигнуты. Помимо этого, должны быть предусмотрены различные санкции в отношении политических партий, не выполняющих положения закона, направленные на обеспечение гендерного равенства. Среди таких санкций могут быть как финансовые меры (например, отказ в государственном финансировании или сокращение такого финансирования), так и более серьезные действия (например, удаление избирательного списка партии из бюллетеней). Во всех случаях санкции должны быть пропорциональны характеру нарушения.

6.7. Обеспечение прав внутренне перемещенных лиц во время выборов

Конфликты или стихийные бедствия могут приводить к внутреннему перемещению значительной части населения, покинувшей место своего проживания. Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны рассмотреть вопрос о защите избирательных прав таких внутренне перемещенных лиц (ВПЛ).

Все граждане страны имеют право участвовать в выборах как избиратели и как кандидаты. Это означает, что требование относительно ценза оседлости (срока проживания) для возможности голосовать должны быть разумными и не должны использоваться таким образом, чтобы отстранить ВПЛ от участия в выборах. Государство должно предпринять все действенные меры для того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли это право реализовать. Если это необходимо, правовая база должна предусматривать конкретные практические механизмы, которые позволят ВПЛ эффективно и полноценно пользоваться своими избирательными правами.

В законодательной базе должны рассматриваться те сферы, в которых ВПЛ, скорее всего, столкнутся с трудностями. Среди проблем могут быть следующие: доступ к документам, необходимым для регистрации в качестве избирателя или кандидата; влияние требования относительно ценза оседлости на избирателей и кандидатов; альтернативные процедуры голосования для ВПЛ, которые не могут посетить обычный избирательный участок; своевременное предоставление информации о регистрации избирателей и кандидатов, а также об избирательных процедурах.

6.8. Обеспечение избирательных прав лиц с ограниченными возможностями

Все граждане имеют право участвовать в выборах без каких-либо необоснованных ограничений, пользуясь всеобщим и равным избирательным правом.

Таким образом, не должно быть никаких ограничений в отношении права голосовать или быть кандидатом, связанных с ограниченными физическими возможностями или сенсорными отклонениями, грамотностью или образованием, интеллектуальными нарушениями или психическим заболеванием, если только это не приводит к конкретному случаю психической недееспособности, являющемуся основанием для отказа в избирательных правах. ЕСПЧ постановил, что автоматическое, тотальное ограничение избирательных прав по причине психической недееспособности без учета реальных умственных способностей человека является необоснованным ограничением этих прав³¹.

Следует тщательно проанализировать то, как в законодательной базе решается вопрос об избирательных правах лиц с ограниченными возможностями – с точки зрения и самих ограничений, и позитивных мер, содействующих участию этих лиц в выборах. Любой анализ избирательного законодательства должен содержать рекомендации относительно устранения необоснованных ограничений в этой сфере, а также предложения по включению людей с ограниченными возможностями в избирательные процессы, если закон недостаточно защищает их избирательные права.

Дискриминация, невежество, нищета и безразличие – все это приводит к политическому и избирательному бесправию лиц с ограниченными возможностями. Среди некоторых примеров хорошей практики в области решения этой проблемы – оказание помощи людям с ограниченными возможностями, с тем чтобы они могли добраться до избирательного участка и проголосовать со всем достоинством, с соблюдением тайны голосования и без какого-либо манипулирования. Также возможно использование специальных методов голосования (например, заочное голосование с использованием системы двух конвертов либо голосование вне избирательного участка, которое иногда называют «мобильным» голосованием). Помимо этого, органы, отвечающие за гражданское просвещение и за информирование избирателей, должны учитывать особые потребности некоторых избирателей при подготовке и проведении такой деятельности³².

6.9. Право иностранцев участвовать в местных выборах

Право голосовать на выборах (особенно общенациональных) обычно зависит от наличия гражданства. Однако международные и европейские документы о правах человека рекомендуют, чтобы иностранцам, законно проживающим

31 См.: Kiss v. Hungary [дело «Кисс против Венгрии»], no. 38832/06, 20 May 2010.

32 Более подробно см.: Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of Persons with Disabilities in Elections [Интерпретирующая декларация к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов по вопросу об участии в выборах лиц с ограниченными возможностями], Venice Commission of the Council of Europe, Strasbourg, 21 October 2010, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)036-e).

в стране, разрешалось участвовать в местных выборах после установленного срока проживания³³. Экспертам, анализирующим избирательное законодательство, следует рассмотреть обязательства, которые могут быть у данной страны в отношении предоставления права голосовать отвечающим необходимым критериям иностранцам согласно требованиям договоров, к которым эта страна официально присоединилась. Оценивая избирательные права иностранцев, необходимо обратить внимание и на конституцию государства. Во-первых, следует выяснить, какие особенности или критерии, касающиеся избирательных прав, содержатся в конституции – то есть существует ли в ней требование о гражданстве и применяется ли оно к выборам на всех уровнях. Во-вторых, следует проверить, включает ли конституция отсылку к какому-либо международному или региональному документу, предоставляющему избирательные права иностранцам, соответствующим определенным критериям (даже если страна формально не присоединилась к этому документу).

6.10. Права избранного кандидата и лишение мандата

Законодательная база должна обеспечивать, чтобы мандат, полученный кандидатом по результатам выборов, не мог быть удержан или отобран ни одним государственным органом – исполнительным или законодательным; органом, ответственным за проведение выборов; судом или другим учреждением. У этого правила есть незначительное число исключений – например, случаи, когда депутату парламента был объявлен импичмент в рамках конституционной процедуры.

Аналогичным образом, закон не должен разрешать политической партии контролировать мандат избранного кандидата. Кроме того, членство в политической партии не может быть условием сохранения мандата. Избранные кандидаты должны иметь возможность в любой момент свободно формировать политические объединения, в том числе возможность свободно покинуть партию и вступить в другую без угрозы быть лишенным мандата. Этот принцип применим даже в том случае, если в стране существует избирательная система, использующая закрытые списки, и избиратели не могут высказывать предпочтения относительно кандидатов в списке³⁴.

Эксперт, анализирующий избирательное законодательство, должен прокомментировать все положения, необоснованно требующие лишения избран-

33 См.: Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, Совет Европы, Страсбург, 5 февраля 1992 г., <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd4e>; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Генеральная Ассамблея ООН, 18 декабря 1990 г., http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.

34 См.: Доклад об императивном мандате и аналогичной практике, Венецианская комиссия Совета Европы, Страсбург, 16 июня 2009 г., http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf.

ного кандидата его мандата или разрешающие политической партии контролировать этот мандат. В таком случае эксперт должен рекомендовать убрать из закона любое подобное положение, подчеркивая принцип подотчетности избранного кандидата его избирателям. Эта подотчетность будет подорвана, если в правовой базе содержатся необоснованные положения о лишении избранного кандидата его мандата или если от кандидата, перешедшего в другую политическую партию, требуется досрочно сдать мандат.



7.

Органы, ответственные за проведение выборов

7.1. Общие замечания

Для проведения демократических выборов необходимо, чтобы избирательные органы выполняли свои обязанности профессионально и беспристрастно и были независимыми от любых политических интересов. Все действия и решения таких органов должны подлежать судебному надзору. Это чрезвычайно важные вопросы, поскольку органы, проводящие выборы, принимают и выполняют важные решения, которые могут повлиять на общий ход выборов и даже на их результаты. Политические условия в стране тоже представляют собой важный аспект, который должен учитываться экспертами при анализе законодательных положений, регулирующих деятельность органов по проведению выборов.

Установленная в законодательстве структура органов, ответственных за проведение выборов, обычно включает центральный избирательный орган, которому подчиняются органы более низкого уровня. Центральный орган отвечает за общее проведение выборов. Федеральные государства с высокой децентрализацией иногда являются оправданными исключениями из этого правила. Независимо от конкретной страны, низшим уровнем структуры по организации выборов должен быть избирательный участок.

Очень часто орган по проведению выборов более низкого уровня создается для каждого округа, в котором будут избираться кандидаты. Ответ на вопрос о том, нужны ли органы промежуточного уровня, зависит от избирательной системы, а также от географических и демографических факторов, существующих в данной стране. В контексте конкретных выборов эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны обратить внимание как на слишком большое количество органов по проведению выборов, так и на недостаточное число уровней в структуре по организации выборов.

Чрезвычайно важно, чтобы в законодательной базе были определены отношения между центральным органом, ответственным за проведение выборов, и органами на более низких уровнях, а также отношения между избирательными органами и органами исполнительной власти на общегосударственном и местном уровнях. Полномочия и обязанности органов, ответственных за проведение выборов, должны быть четко определены в законе (для каждого уровня таких органов). Хорошей практикой является наличие постоянно действующего центрального органа по проведению выборов, обеспечивающего преемственность в работе в периоды между избирательными циклами.

Законодательство должно содержать четкие положения о том, как избирательные органы проводят свою работу. В законе должно быть указано, как и когда эти органы должны проводить заседания, как общественность извещается об этих заседаниях и как и в какие сроки обнародуются решения. Также должны быть определены требования относительно кворума. Помимо этого, в правовой базе должны содержаться четкие положения о прозрачности, обеспечивающие возможность наблюдать за работой органов по проведению выборов.

Если это возможно, организацию выборов следует поручать профессионалам, знакомым с избирательным законодательством страны. В связи с этим популярное правовое положение, присутствующее в законодательных базах многих стран, требует, чтобы члены избирательных комиссий на всех уровнях имели юридическое образование или опыт работы в области права. Некоторые законодательные базы содержат подобное требование и в отношении персонала избирательных органов. Хотя такое положение в целом приемлемо, оно может быть слишком ограничивающим для избирательных органов более низкого уровня, особенно на уровне избирательных участков.

Помимо этого, в зависимости от обязанностей органа по проведению выборов может быть полезным включить в его состав экспертов по административным вопросам и специалистов в других технических областях (например, по компьютерным системам и программному обеспечению). Это будет особенно полезно на центральном уровне.

Положения о профессиональном опыте членов избирательных комиссий необходимо оценивать в контексте соответствующей страны. Следует оценить вероятность того, что в результате применения такого положения критериям для работы в органах по проведению выборов будут соответствовать только люди, поддерживающие определенные политические интересы или взгляды. Чрезвычайно важно проверить и проанализировать практические последствия таких положений, регулирующих требования в отношении квалификации членов и сотрудников избирательных комиссий. Законодательная база должна обеспечивать открытый и прозрачный метод отбора этих лиц.

В законодательстве также должно быть указано, на каких основаниях и согласно каким процедурам можно освободить от должности члена или сотрудника избирательного органа. Кроме тех случаев, когда у лица закончился определенный законом срок работы на конкретной должности, основания для прекращения полномочий должны ограничиваться только необходимой защитой беспристрастной и профессиональной работы органа по проведению выборов. Члены и сотрудники избирательных комиссий должны быть защищены от произвольного или политически мотивированного прекращения их полномочий, в том числе со стороны номинировавших их органов. В законе также должны быть указаны права каждого члена избирательной комиссии, включая право на получение своевременных и надлежащих уведомлений о заседаниях комиссии, на доступ ко всем необходимым документам и информации и на участие во всех заседаниях.

В правовой базе должны быть четко определены обязанности органов по проведению выборов, с тем чтобы эти органы могли прозрачно и подотчетно обеспечить инклюзивную регистрацию кандидатов и, где это нужно, избирателей; упорядоченные процедуры голосования, о которых информируется общественность; защиту целостности бюллетеней при помощи необходимых мер, предотвращающих возможные незаконные и мошеннические действия; честный подсчет голосов, сведение результатов и публичное объявление предварительных и окончательных (официальных) результатов выборов.

7.2. Формирование органов, ответственных за проведение выборов

В течение предыдущего столетия в государствах-участниках ОБСЕ возникло множество моделей формирования органов, ответственных за проведение выборов. В отсутствие конкретного международного стандарта для этой сферы каждая страна должна найти наиболее приемлемую для себя модель,

соответствующую местным традициям и признанной хорошей практике и основанную на ряде руководящих принципов, в первую очередь на доверии заинтересованных сторон, прозрачности и подотчетности всего избирательного процесса.

Хотя не существует конкретного международного стандарта, касающегося модели формирования избирательных органов, есть общие международные стандарты, в отношении замещения государственных должностей, и их необходимо учитывать при оценке положений о формировании органов по проведению выборов. У каждого гражданина есть право на недискриминационной основе и без необоснованных ограничений иметь доступ к государственной службе в своей стране³⁵. Комитет по правам человека ООН толкует право на равный доступ к государственной службе очень широко:

«Упомянутое в пункте а) 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»³⁶.

Выбранная страной модель формирования избирательных органов – даже такая, в которой временные сотрудники комиссий назначаются на короткие периоды времени – должна соответствовать принципу недискриминации при приеме на эти должности.

Страны с долгой традицией проведения демократических выборов часто имеют органы по проведению выборов, состоящие из государственных служащих центрального уровня правительства или из должностных лиц, выбранных гражданами на выборах. Также есть примеры стран, в которых выборы проводятся судьями. Однако выполнение судьями исполнительных функций во время выборов может вызывать вопросы о разделении ветвей власти, особенно в тех случаях, когда судебная власть конституционно ограничена вынесением решений по судебным делам. Указанные модели сформировались в течение длительных периодов времени, и, согласно отчетам наблюдателей за выборами, они, как представляется, завоевали доверие электората. Доверие избирателей и соблюдение принципа верховенства

35 См.: МПГПП, Генеральная Ассамблея ООН, 16 декабря 1966 г., ст. 25(с), http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml; ВДПЧ, Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 г., ст. 21(2), http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml. Право на доступ без дискриминации к трудоустройству в государственном секторе и должностям на государственной службе является основным правом и поэтому применяется в широком толковании.

36 Комитет по правам человека ООН принял Замечание общего порядка, истолковывающее принципы демократических выборов и государственной службы, закрепленные в ст. 25 МПГПП, указ. соч., сноска 21.

права и положений конституции чрезвычайно важны для создания и укрепления демократических традиций.

В недавнем прошлом развивающиеся демократии, не имевшие долгой истории демократических выборов, разработали альтернативную форму избирательных органов, основываясь на концепции центрального органа, единственной обязанностью которого является проведение выборов. Такая форма организации выборов предполагает создание избирательных комиссий, полномочия которых ограничены проведением выборов. Подобные модели используются странами, находящимися на этапе перехода к демократии, – часто это происходит в ситуации, когда отсутствует доверие к государственным институтам как возможным организаторам выборов.

Государства выбирают разные подходы к формированию центральных избирательных органов. Среди этих подходов можно назвать многопартийное представительство, институциональные квоты и формирование состава из числа государственных служащих. В двух последних случаях членами избирательной комиссии могут быть судьи. В составе избирательных комиссий более низкого уровня обычно повторяется принцип, использованный при создании центральной комиссии. Законодательная база должна содержать требования относительно кворума и большинства при голосовании, необходимого для принятия решений избирательным органом. Помимо этого, должны быть изложены процедуры отбора и назначения членов комиссий (в том числе на должности председателя, заместителя председателя и секретаря), в соответствии с которыми не допускается преобладание каких-либо политических интересов³⁷.

Основное преимущество создания центрального органа по проведению выборов на основе многопартийного представительства состоит в укреплении доверия и повышении прозрачности, поскольку этот подход позволяет основным политическим игрокам участвовать в организации выборов³⁸. Представители могут быть членами конкретной политической партии или государственными служащими, однако у них может быть и другой послужной список. Основное предположение заключается в том, что главные политические игроки, соперничающие на выборах, должны быть в состоянии предложить профессиональных и уважаемых обществом лиц, которые независимо от своей политической принадлежности смогут выполнять положе-

37 Термин «политический интерес» выбран вследствие его более широкого значения, в отличие от термина «политическая партия».

38 Называя основные политические интересы в конкретной стране в определенное время, всегда можно вызвать споры и разногласия. Это один из сложных вопросов для достижения общего согласия. Однако эти разногласия могут быть уменьшены, если выборы проводятся в атмосфере общего доверия к избирательному процессу.

ния законодательства коллегиально и согласованно, соблюдая букву и дух закона³⁹.

В центральные избирательные органы, созданные на основе институциональных квот, входят представители основных государственных институтов, обычно из законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти. В плюралистической политической среде политические интересы обычно представлены в центральном органе по проведению выборов в результате выдвижения соответствующих лиц законодательной властью. Модель институциональных квот хорошо подходит для обеспечения замены членов центральной избирательной комиссии по скользящему графику в целях сохранения преемственности.

Центральные избирательные органы, которые состоят из государственных служащих и/или судей, часто включают как постоянные, так и временные компоненты. Постоянный компонент состоит из государственных служащих и/или судей, которые либо оставляют на время свою постоянную должность для работы в центральном избирательном органе в течение нескольких месяцев с целью организации всего процесса (включая регистрацию кандидатов), либо получают мандат на несколько лет. После завершения регистрации кандидатов, за несколько недель до дня выборов, к основному составу добавляется временный компонент. Временные члены центральной избирательной комиссии назначаются партиями и коалициями, зарегистрированными для участия в выборах. Временные члены могут иметь или не иметь полного права голоса и полномочий принимать решения во время оставшихся этапов избирательного процесса. Привлечение представителей судебной власти для решения задач организации выборов, даже на временной основе, должно быть тщательно продумано и согласовано с основополагающими принципами независимости судебной власти и судебного надзора за другими ветвями власти при помощи рассмотрения дел в суде, а также с положениями конституции, касающимися выполнения исполнительных функций представителями судебной ветви власти.

Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны изучить положения о структуре и правилах функционирования органов по проведению выборов. Им также необходимо установить, содержит ли законодательство четкие указания, касающиеся формирования избирательных органов, прав и обязанностей этих органов, а также правил и сроков принятия решений и рассмотрения жалоб. Благодаря этому можно будет предложить полезные рекомендации относительно возможных улучшений. Взгляды основных политических игроков также могут помочь определить практические последствия конкретного подхода к организации выборов. Соответствующая информация может быть получена из отчетов наблюдателей за

³⁹ Наблюдатели за выборами иногда сообщают, что этой моделью злоупотребляют, предоставляя полномочия принимать решения одному политическому игроку.

выборами. Если в действующей правовой базе используется формула, ориентированная на партии, то должно быть указано, как и когда меняется состав комиссии после роспуска политической партии, возникновения новых партий или при изменениях в относительной силе и представительстве партий в выборных институтах.

7.3. Статус и работа органов, ответственных за проведение выборов

Для развития преемственности и институциональной консолидации центральный избирательный орган обычно работает на постоянной основе. Однако если по закону исполнительная ветвь власти должна предоставлять серьезную административную поддержку избирательному процессу (под руководством центрального избирательного органа), центральный орган может функционировать надлежащим образом, если обеспечена преемственность его состава. Распространенной практикой на более низких уровнях, в частности, на уровне избирательных участков является создание временных избирательных органов незадолго до выборов. Законодательная база должна предусматривать своевременное создание и достаточное финансирование таких органов.

Независимо от способа формирования и степени участия партий, органы, ответственные за проведение выборов, должны работать профессионально, коллегиально и беспристрастно. Они должны быть независимы от вмешательства политических интересов и других ветвей власти. После того, как орган по проведению выборов сформирован, он должен служить интересам всех граждан и всех участников выборов. Ни один такой орган не должен действовать, исходя из партийных интересов или демонстрировать пристрастность при выполнении своих обязанностей.

В законодательной базе также должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие потерпевшим избирателям, наблюдателям, политическим партиям и кандидатам добиваться правовой защиты в связи с решениями, действиями или бездействием органа, ответственного за проведение выборов. Такой механизм может включать подачу апелляций в вышестоящий избирательный орган или же, если решение было принято центральным органом, – обращение с жалобой в суд. Важно, чтобы закон предусматривал возможность отмены или исправления решения или действия органа по проведению выборов. Система подачи апелляций должна содержать четкие иерархические процедуры, с тем чтобы не допустить варианта с поиском самого «удобного» суда среди различных учреждений и способствовать принятию единообразных и последовательных решений по апелляциям.

7.4. Политический плюрализм в избирательных органах

Демократия основывается на политическом плюрализме и верховенстве

права, которые должны существовать в общественной жизни и государственных учреждениях, в том числе в органах по проведению выборов – для того, чтобы выборы были истинно демократическими. Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны изучить предусмотренные в правовой базе механизмы, которые способствуют политическому плюрализму и обеспечивают такой состав избирательных органов, который будет отражать политический ландшафт общества. Рекомендации по достижению этой цели могут быть разными – от предоставления права предлагать кандидатов на должности в избирательном органе до предоставления права назначать определенное количество членов избирательной комиссии. Для реализации принципа политического плюрализма в избирательных органах могут использоваться различные решения, и их выбор зависит от условий, существующих в конкретной стране. При этом эксперт, анализирующий избирательное законодательство, должен быть способен сразу же распознать любые правовые положения, создающие монополию при назначении членов избирательной комиссии. В таких ситуациях эксперт может подготовить комментарий и порекомендовать поправку в законодательство, с тем чтобы организация избирательных процессов проходила в условиях определенного политического плюрализма.



8.

Регистрация и списки избирателей

8.1. Прозрачность процесса регистрации избирателей

Право голосовать имеет настоящую ценность только в том случае, если законодательная база предусматривает простую для человека процедуру регистрации в качестве избирателя, обеспечивает точность списков избирателей, содержит достаточные гарантии защиты от фальсификаций во время голосования, а также гарантирует честный подсчет голосов и подведение итогов

выборов. Один из основных стандартов в области регистрации избирателей и ведения списков избирателей – полная прозрачность.

Прозрачность процесса регистрации избирателей и ведения списков избирателей должна обеспечивать простоту регистрации для всех лиц, имеющих право голосовать на выборах. В то же время, должна быть обеспечена точность, необходимая для предотвращения возможных фальсификаций во время голосования. Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны убедиться в том, что правовая база предусматривает прозрачность. Закон должен четко указывать метод, с помощью которого устанавливается наличие права голосовать на выборах, и в том числе документы, необходимые для этого. Это нужно для того, чтобы данный процесс был полностью прозрачным, не зависел от произвольных решений и мог быть предметом общественного наблюдения, осуществляемого объективным образом.

Принцип прозрачности требует, чтобы списки избирателей были публичными документами, всегда доступными для проверки без неправомерных затрат для заинтересованного лица (особенно если это человек, имеющий право голосовать на выборах, политическая партия или самостоятельный кандидат). Распространенной практикой является доступность списков избирателей в удобное время, в удобном месте и в течение достаточного периода времени, с тем чтобы избиратели могли бесплатно проверить свои личные данные или данные своих родственников. В законодательной базе должно быть четко указано, кто может проверять списки избирателей, как происходит такая проверка, а также период, в течение которого списки доступны для проверки со стороны граждан.

В законе должны быть четко указаны разрешенные способы использования информации, полученной после просмотра списков избирателей, включая использование этой информации с иными целями, чем запрос на внесение исправлений или оспаривание регистрации конкретного избирателя. В частности, в правовой базе следует указать, может ли эта информация использоваться для предвыборной кампании политических партий и кандидатов, и предусмотреть санкции за неправомерное использование информации, полученной из списков избирателей. Закон также должен указывать, могут ли списки избирателей быть доступны в электронном виде политическим партиям или другим конкретным участникам избирательного процесса по их запросу, а также широкой общественности.

В правовой базе должно быть четко предусмотрено, кто может запрашивать внесение изменений в список избирателей, добавление к нему новых записей или удаление данных из такого списка; как делаются такие запросы и в течение какого времени их можно делать. Запросы о внесении изменений, добавлении или удалении записей не должны быть ограничены периодом непосредственно перед конкретными выборами, кроме тех случаев, когда до

выборов необходимо подготовить окончательный вариант списка. Граждане не должны быть ограничены возможностью подавать запросы только насчет себя. Каждому лицу должно быть разрешено подать запрос, касающийся другого лица, при условии что это другое лицо уведомлено о запросе и дало разрешение на подачу запроса от своего имени. Помимо этого, запросы на внесение изменений должны быть доступны общественности для проверки. Внесение изменений и новых записей, а также удаление записей должно осуществляться только после предъявления определенных документов и в соответствии с процедурой, указанной в законе. Решения по запросам должны приниматься как можно быстрее, в предписанный законом срок. В отношении негативных решений должна обязательно существовать возможность подачи апелляции, и решения по апелляциям тоже должны выноситься быстро, в течение периода времени, предусмотренного законом.

Система регистрации избирателей может быть активной или пассивной. Независимо от выбранной системы, необходимо обеспечить простоту регистрации, верификации и управления данными избирателей, а также убрать все препятствия, которые могут мешать избирателям регистрироваться или обновлять свою информацию, либо же могут чрезмерно усложнять этот процесс. Окончательную ответственность за точность списков избирателей могут нести местные органы власти или центральный избирательный орган. Изменения должны вноситься только лицами, отвечающими за ведение списка избирателей, и только на основании документов, подтверждающих необходимость внесения таких изменений. При этом предусмотренная законом система регистрации должна, во-первых, обеспечивать точное и прозрачное ведение списков избирателей, что защитит право граждан установленного законом возраста зарегистрироваться в качестве избирателей, и, во-вторых, предотвращать незаконную или мошенническую регистрацию. Списки избирателей должны систематически обновляться и исправляться прозрачным образом, и это должно происходить задолго до выборов, с тем чтобы участники выборов и избиратели имели возможность проверить списки на точность.

8.2. Создание списков избирателей для дня выборов

Списки избирателей необходимо обновить до дня выборов и предоставить их на избирательные участки, с тем чтобы можно было проверить наличие в них имен избирателей, которые приходят за бюллетенями. В правовой базе должны быть конкретные положения, предусматривающие обновление списков избирателей до дня выборов (с указанием конкретных сроков для печати предварительных списков), контроль со стороны общественности, подачу запросов на внесение изменений и исправлений, подачу в суд жалоб на решения, принятые органами по проведению выборов относительно запросов о внесении изменений или исправлений, а также печать окончательных списков для доставки на избирательные участки.

В законодательной базе должно быть четко указано, кто может запрашивать внесение обновлений в регистрационные записи; также указывается процедура подачи таких запросов и период времени, в течение которого их можно подавать. Помимо этого, избиратель, которого может затронуть данный запрос – из-за удаления его данных из списка или из-за приписки к другому избирательному участку – должен получить уведомление о запросе и должен иметь возможность предоставить документы или информацию в поддержку или против данного запроса. В законе должны быть указаны конкретные процедуры для таких запросов, с тем чтобы не допустить любого возможного случая лишения избирательных прав тех лиц, которые имеют право голосовать на выборах.

Документы, необходимые для обоснования изменений или исправлений в списке избирателей, должны быть четко указаны в законодательстве. Если изменение или исправление разрешается на основании письменного заявления (в ситуации, когда подтверждающая документация отсутствует), закон должен четко определить форму этого заявления, а также необходимость его подтверждения свидетелем или государственным должностным лицом. Не должно быть никаких сомнений в обоснованности запрошенных изменений или исправлений – благодаря материалам или информации, предоставленным органу по проведению выборов. Закон должен содержать положение о том, что решения по запросам должны приниматься быстро, в предусмотренные сроки. Все решения должны подлежать оспариванию в суде, и суды тоже должны выносить решения по таким апелляциям как можно быстрее, в указанный законом срок.

Сроки обновления списков избирателей должны быть четко указаны, а после их истечения список должен быть закрыт для дальнейших изменений. Закон должен запрещать внесение изменений или исправлений в записи в списке избирателей после истечения предусмотренного срока. Однако в зависимости от конкретных условий закон может разрешать изменения или исправления после истечения такого срока, если этого требует соответствующий судебный приказ. Закон должен требовать, чтобы после того, как регистрация избирателей завершена, было объявлено количество зарегистрированных в стране избирателей, по административным единицам и по избирательным участкам. Публичное объявление этих цифр до дня выборов приносит пользу соперникам на выборах и повышает общую прозрачность избирательного процесса.

Обновление списков избирателей может потребовать создания отдельных списков избирателей для специально организованного голосования – например, голосования за границей, досрочного; голосования лиц, участвующих в организации выборов, в день выборов; мобильного или на дому, а также с помощью открепительных талонов для избирателей, отсутствующих в день выборов в месте постоянного проживания. В законе должны быть четко ука-

заны процедуры, сроки и все условия создания таких специальных списков, а также способы удаления избирателей, включенных в специальные списки, из общего списка избирателей.

Закон должен указывать время печати и доставки окончательных списков избирателей на избирательные участки, после истечения всех сроков. Должно быть четко сформулировано положение о персональных данных избирателей, включенных в списки, доставляемые на участки (включая специальные списки).

8.3. Защита персональных данных и информации об избирателях

Помимо требования полной прозрачности для защиты целостности списков избирателей закон должен содержать положения, предусматривающие защиту персональных данных и информации, собранной во время регистрации избирателей. Правовая база требует от лица раскрытия определенной информации государственным органам для регистрации этого лица в качестве избирателя или кандидата. Законодательство должно запрещать сбор, использование и распространение персональных данных или информации любым способом и для любой цели, кроме осуществления избирательных прав. В частности, необходимо обратить внимание на положения, касающиеся отпечатков пальцев, фотографий и персональных идентификационных номеров, а также этнического происхождения и других факторов, которые могут привести к дискриминации или подвергнуть избирателя риску причинения ему вреда. Эксперт, анализирующий избирательное законодательство, также должен тщательно оценить положения, определяющие, какие персональные данные и информация об избирателе будут официально указаны в списках избирателей.

Защита персональных данных основывается на фундаментальном праве на неприкосновенность частной жизни, признанном международными и региональными документами о правах человека. Комитет по правам человека ООН отметил, что право на неприкосновенность частной жизни, закрепленное в МПГПП, может быть затронуто сбором и хранением персональной информации на компьютерах, в банках данных и на других устройствах⁴⁰. Право на неприкосновенность частной жизни разъясняется в международных и региональных документах с указанием способа сбора и автоматической обработки персональных данных государствами. Помимо этого, ЕСПЧ принял решения по ряду дел, связанных с защитой персональных данных и права на неприкос-

40 Замечание общего порядка № 16: Право на защиту частной и семейной жизни, неприкосновенности жилища, тайны корреспонденции, а также на защиту чести и репутации (статья 17), Бюро Верховного комиссара ООН по правам человека, 4 августа 1988 г., п. 10, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f624&Lang=ru.

новенность частной жизни⁴¹. Суд подчеркнул, что защита персональных данных имеет фундаментальное значение для реализации лицом своего права на неприкосновенность частной жизни. Законодательные положения, регулирующие списки избирателей, необходимо тщательно проанализировать, с тем чтобы убедиться, что закон защищает указанное право избирателей. Помимо этого, при хранении, изменении, удалении, получении или обработке информации об избирателях такая информация подпадает под действие специальных правил, касающихся автоматической обработки персональных данных. Эти специальные правила обсуждаются в главе 15 «Использование новых технологий голосования».

41 См., например: *S. and Marper v. The United Kingdom* [дело «С. и Марпер против Соединенного Королевства»] [GC], nos. 30562/04 and 30555/04, 4 December 2008.



9.

Политические партии и кандидаты

9.1. Равенство перед законом

Правовая база должна обеспечивать всем политическим партиям и кандидатам возможность конкурировать на выборах на основе равенства перед законом. Стандарты в этой области содержатся в пунктах 7.5 и 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Пункт 7.5 Копенгагенского документа требует, чтобы граждане имели право «добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без

дискриминации»⁴². Таким образом, лица, претендующие на выборную должность, должны иметь возможность участвовать в выборах в качестве кандидатов от партий, независимых кандидатов, выдвинутых инициативными группами, или самовыдвиженцев. При этом законодательство должно быть составлено очень тщательно, с тем чтобы кандидаты-самовыдвиженцы не могли быть указаны в бюллетенях как лица, имеющие членство в партии или ее поддержку, без подтверждения этого самой партией. Это необходимо для того, чтобы избирателей нельзя было ввести в заблуждение относительно партийной принадлежности кандидата во время заполнения ими своих бюллетеней. Помимо этого, не должно быть дискриминации в отношении кандидатов вследствие наличия или отсутствия у них партийной принадлежности.

Пункт 7.6 Копенгагенского документа требует соблюдения «прав[а] отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации», а также чтобы государства предоставляли «таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом». Для этого законодательством должны быть созданы условия, позволяющие всем политическим партиям и кандидатам конкурировать на выборах на равной основе. В некоторых странах создание равных условий для всех участников выборов называют «обеспечением одинаковых правил игры». Такая аналогия со спортом иллюстрирует тот принцип, что ни у одной политической партии или кандидата не должно быть несправедливого преимущества перед другими, либо же, наоборот, невыгодного положения.

Во многих государствах использование государственных ресурсов или «злоупотребление» ими во время выборов стало проблемной сферой, в которой нарушается принцип равенства кандидатов и политических партий. У тех, кто уже занимает выборную должность, имеется естественное и неизбежное преимущество, и поэтому законодательство ни в коем случае не должно его поддерживать или усиливать. Кандидаты и партии власти не должны использовать государственные средства или ресурсы (например, материалы, рабочие контракты, транспорт, сотрудников и другие подобные активы государства) в свою пользу. В этой связи в п. 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. говорится, что государства-участники должны обеспечить «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

42 См. также: Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека ООН, в котором в пп. 15 и 17 говорится: «В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с ... принадлежностью к политической организации» и «право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии», указ. соч., сноска 21.

Для того чтобы эффективно регулировать использование государственных ресурсов, законодательство должно четко определять понятие «злоупотребление». Например, если лица, занимающие выборные должности, могут бесплатно пользоваться почтовыми системами (что считается необходимым для информирования общественности о деятельности этих лиц в сфере управления), тогда отправка при помощи такой почты партийной пропаганды или материалов, касающихся программ кандидатов, считается неправомерным использованием этого бесплатного ресурса. Законодательство должно учитывать такие проблемы. Злоупотребление государственными ресурсами или полномочиями может включать манипуляции или запугивание государственных служащих. Случается, что правительство требует от своих служащих присутствия на проправительственных митингах. Такие практики должны быть запрещены законом в явной форме и для всех случаев. Помимо этого, политическая партия не может требовать от сотрудников государственных органов (государственных служащих) переводить ей деньги. Это должно быть запрещено законом как злоупотребление государственными ресурсами и полномочиями.

9.2. Внесение кандидатов или партий в избирательный бюллетень

Основополагающий принцип демократических выборов – подлинная конкуренция среди политических партий и кандидатов. Достичь этого можно только в том случае, если у политической партии или кандидата есть реальная возможность быть внесенным в избирательный бюллетень в результате процесса регистрации, который является предсказуемым, справедливым и разумным. Данный вопрос рассматривается не только в законодательстве о выборах, но и в правовых положениях, регулирующих создание политических партий. Закон о формировании и регистрации партий не должен устанавливать необоснованных требований в этой области.

При том, что правовая база не должна препятствовать общей деятельности политических партий или независимых кандидатов, она может предусматривать требования для партий или кандидатов, стремящихся быть внесенными в избирательный бюллетень на конкретных выборах. Обычно место в бюллетене предполагает, что политической партией или независимым кандидатом выполнено одно из следующих требований: (1) внесение денежного залога; (2) сбор предусмотренного минимального числа подписей зарегистрированных избирателей; (3) получение мандата или минимально допустимого процента голосов на предыдущих выборах. При этом требование выполнить более чем один из этих пунктов для получения места в бюллетене должно считаться ограничением политического плюрализма.

В законодательной базе должны быть четко указаны все детали регистрации для соответствующих выборов: даты начала и завершения процесса регистрации, период для сбора подписей, если они требуются для регистрации, а

также процедура проверки таких подписей. Если закон требует сбора подписей, он должен предусматривать разумное количество времени для выполнения этого требования. Также должна быть предусмотрена единообразная процедура регистрации, одинаковая для всех кандидатов и политических партий.

Независимо от того, какие процедуры предусмотрены для регистрации, не стоит связывать регистрацию с излишними требованиями, не имеющими отношения к подтверждению достаточной поддержки политической партии или кандидата, необходимой для включения участника выборов в бюллетень. Причины отказа в регистрации должны основываться на объективных критериях, четко указанных в законе.

В тех случаях, когда требованием для регистрации является сбор подписей, необходимо уделить особое внимание способу их проверки. Недействительная подпись – это всего лишь недействительная подпись и не более того. Одна такая подпись не должна делать недействительными другие подписи или подписной лист⁴³. От кандидата или партии может требоваться предоставление определенного числа или процента действительных подписей. Если закон требует предоставления конкретного процента подписей, в нем должно быть ясно указано, что при подсчете такого процента используется число, легко определяемое на конкретную дату – например, число зарегистрированных избирателей в округе, указанное соответствующим избирательным органом на определенную дату. Независимо от того, указывается ли в законе установленное количество или процент, должна допускаться подача общего числа подписей, превышающего требуемый порог, на случай если некоторые подписи будут определены как недействительные. При этом требуемое число подписей не должно превышать 1% от общего числа избирателей, зарегистрированных в соответствующем округе⁴⁴.

Внушающий доверие процесс проверки подписей включает проверку всех подписей, поданных до момента достижения минимального количества проверенных подписей, необходимого для регистрации. Как только это мини-

43 Приведенный далее пример иллюстрирует, почему в ситуации, когда необходим сбор подписей, регистрация должна основываться на установлении фиксированного количества действительных подписей, без учета количества или процента недействительных, которые могут находиться на подписном листе. Предположим, что кандидату в депутаты парламента для регистрации необходимо собрать минимум 1 000 действительных подписей. Кандидат Б очень популярен и собирает 2 500 подписей. Из этих 2 500 подписей 2 130 действительны, а 370 – нет. Согласно принятой в стране процедуре верификации проверяются 875 подписей, или 35% от поданного количества. Из них 699 действительны, а 176 – нет. Однако далее закон указывает, что дальнейшая проверка подписей в подписных листах должна быть прекращена, поскольку количество недействительных подписей, обнаруженных во время проверки, превышает 15% от общего числа проверенных подписей. В итоге кандидату, у которого было 2 130 действительных подписей при необходимых 1 000, отказывают в регистрации.

44 Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 2.

мальное число подписей подтверждено, политическая партия или кандидат должны быть зарегистрированы⁴⁵.

Процедуры проверки подписей должны быть тщательно описаны во избежание злоупотреблений или дискриминации против или в пользу определенной политической партии или кандидата. Должны применяться объективные правила, свободные от дискриминации. В ином случае список, поданный для проверки одной партией или кандидатом, может проверяться очень внимательно, а поданный другими – утверждаться без каких-либо проверок. В законодательстве о выборах должен быть указан способ проверки подписей и должно содержаться требование о том, что этот способ должен применяться одинаково ко всем спискам подписей. Не менее важно, чтобы закон определял тщательность проверки подписей. В некоторых странах подписные листы проверяют на очевидные ошибки – например, один и тот же избиратель подписался дважды или же избиратель не указал свой адрес, а в других требуется более тщательная проверка – например, подтверждение номера удостоверения личности и посещение подписантов на дому. В законе должна быть четко описана используемая процедура проверки, с тем чтобы была обеспечена одинаковая тщательность при проверке всех подписных листов в соответствии с четко указанными объективными критериями. Помимо этого, законодательство должно содержать требование о заполнении соответствующих форм или протоколов, отражающих все действия, предпринятые в процессе проверки (на случай оспаривания в суде регистрации или отказа в ней).

Положения о географических регионах, в которых необходимо собирать подписи, должны быть тщательно продуманы. Закон о выборах может требовать, чтобы партия собрала определенное количество подписей в каждом регионе страны. Такое положение дискриминирует партии, имеющие значительную общественную поддержку, но только в определенном регионе. Речь также идет о дискриминации небольших партий и национальных меньшинств и о несоблюдении права на свободу объединений⁴⁶.

Требование, чтобы избиратели ставили подписи в поддержку только одного кандидата или партии, тоже представляет собой проблему, поскольку подпись в поддержку регистрации кандидата или списка кандидатов не является заменой голосования за кандидата или список. При наличии такого ограничения кандидат, добросовестно собравший требуемое количество подписей,

45 В стране, где закон предусматривает проверку подписей через статистический анализ выборки собранных подписей, в соответствующем правовом положении, а также в протоколе регистрации или отказа в регистрации должно быть указано следующее: (а) размер выборки для проверки; (б) метод формирования выборки, который может включать генерирование случайных чисел компьютером; (в) проверки, применяемые для определения действительности подписи; (г) формула для определения количества подписей в образце, которое должно быть действительным для получения регистрации; (д) если необходимо – обстоятельства, при которых может быть проведен анализ еще одной выборки.

46 См.: Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий (Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011), <http://www.osce.org/odihr/77812>.

может получить отказ в регистрации не по своей вине, а потому что избиратели поставили подписи не только за него. В самом худшем случае избиратели могут специально ставить подписи более чем за одного кандидата, чтобы помешать регистрации конкретного участника.

Когда необходимым предварительным условием регистрации является денежный залог, сумма залога должна быть достаточной для того, чтобы поставить заслон несерьезным партиям и кандидатам, но в то же время не такой большой, чтобы помешать легитимным партиям или кандидатам быть включенными в избирательный бюллетень. Помимо этого, хорошей практикой считается возврат денежных залогов партиям и кандидатам, получившим определенное количество или определенный процент голосов. Порог, требуемый для возврата средств, должен быть разумным. Правовые положения о регистрации, включая сумму денежного залога или необходимое количество собранных подписей, также должны учитывать экономическую и демографическую ситуацию в стране. Размер денежного залога может казаться разумным, но на самом деле эта сумма может быть неподъемной для большинства граждан из-за их экономического положения.

Сроки подтверждения регистрации уполномоченным органом или отказа в ней должны быть указаны в законодательстве. Причины для отказа должны быть четко сформулированы и должны основываться на объективных критериях. Закон должен разрешать исправление технических недочетов в течение разумного периода времени после отклонения заявки. Правовая база должна содержать положение о подаче апелляции в суд после окончательного отказа в регистрации, а также четкое описание процедуры подачи таких апелляций. Должно быть предусмотрено требование о быстром принятии решения судом, с тем чтобы кандидат или партия могли быть включены в бюллетень в случае, если отказ в регистрации был признан неправомерным. Как только регистрация одобрена и все правовые споры разрешены или же если срок для таких споров истек, вопрос регистрации или возможной ее отмены более не рассматривается. Это необходимо, чтобы избежать злоупотреблений или подозрений в злоупотреблениях в связи с возможностью отмены регистрации.



10.

Равное обращение и равный доступ к СМИ

10.1. Общие замечания

Регулирование СМИ во время выборов может быть сложным вопросом из-за необходимости найти баланс между правом избирателей получать информацию, правом кандидатов и политических партий выражать свои политические идеи и правом СМИ на свободу выражения мнения. Избиратели имеют право получать информацию от кандидатов и политических партий, с тем чтобы эффективно реализовать свое право голоса. Право избирателей «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по сво-

ему выбору»⁴⁷ особенно применимо во время выборов. Оценка законодательства о СМИ всегда должна учитывать основополагающее право избирателей на получение информации.

Помимо этого, кандидаты и политические партии имеют право сообщать избирателям свои политические идеи, предвыборные программы и мнения по различным вопросам. Это можно делать в различных медийных форматах и при помощи различных способов коммуникации и освещения происходящих событий. Важно, чтобы у кандидатов и политических партий «были равные возможности информировать избирателей о своей политике и не сталкиваться с дискриминацией при получении доступа к СМИ»⁴⁸.

СМИ имеют право информировать общественность об избирательной кампании и выражать различные мнения. Помимо этого, они имеют право сообщать о кандидатах, политических партиях, вопросах кампании, работе избирательных органов, проблемах и происшествиях, связанных с кампанией; событиях в день выборов и объявлении результатов голосования. Во время выборов следует учитывать как права СМИ, так и права избирателей, кандидатов и политических партий.

Проведение оценки правовых положений, регулирующих деятельность СМИ, требует рассмотрения всей совокупности этих положений. Не следует уделять внимание чему-то одному, поскольку речь идет сразу о нескольких основополагающих правах. Кроме того, данная сфера правового регулирования продолжает развиваться, и эксперт, оценивая законодательные положения, касающиеся деятельности СМИ во время выборов, должен изучить самые последние решения договорных органов и ЕСПЧ. На развитие такого регулирования влияет и все более широкое использование в ходе выборов Интернета и новых медийных технологий.

10.2. Равное обращение и равный доступ

В пунктах 7.6 и 7.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. содержится краткое изложение стандартов равного обращения и равного доступа к СМИ. Пункт 7.6 требует, чтобы правительства предоставляли политическим партиям и организациям «необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти». В пункте 7.8 предусматривается, что правительства должны обеспечить, «чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам мас-

47 Международный пакт о гражданских и политических правах, Генеральная Ассамблея ООН, 16 декабря 1966 г., ст. 19. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

48 Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions [Пособие по мониторингу СМИ для миссий по наблюдению за выборами]. Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2012, page 14. – <http://www.osce.org/odihr/elections/92057>.

совой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

Регулирование вопросов равного обращения и равного доступа к СМИ может быть сложной задачей, поскольку некоторые государства требуют строгого равенства в области доступа к СМИ, а другие разрешают «справедливый доступ», в отличие от строгого равенства. Требование о «справедливом доступе» признается соответствующим обязательству обеспечить равное обращение при условии, что такой доступ предоставляется «в соответствии с объективными критериями для замера общего уровня поддержки»⁴⁹. Серьезным вызовом для законодателей является определение этих объективных критериев для измерения уровня поддержки. Некоторые государства используют в качестве критерия результаты предыдущих выборов. Другие страны в качестве критерия выбирают число кандидатов, представленных на текущих выборах, считая, что уровень поддержки демонстрируется способностью выдвигать кандидатов на выборы. Независимо от подхода, представленного в законодательстве страны, любую формулу «справедливого доступа» необходимо тщательно оценить в свете обязательства обеспечивать равный доступ политическим кандидатам, которые соответствуют требованиям о пороговом уровне поддержки, рассчитанном на основе объективных критериев.

Законодательная база страны должна предусматривать эти гарантии и четко определять процедуру их своевременного использования до и во время выборов. Процесс создания схемы или графика равного доступа к СМИ на конкретных выборах (независимо от того, является ли доступ «строго равным» или «справедливым»), должен быть понятным и объективно применимым. Также необходимо учитывать различия в статусе государственных СМИ, финансируемых всеми налогоплательщиками, и частных СМИ, которые во время избирательных компаний могут действовать более свободно.

Практика, которая может обеспечить соблюдение этого стандарта, состоит в том, чтобы предоставлять основным политическим партиям, получившим определенное минимальное количество голосов на предыдущих выборах или показавшим наличие текущей поддержки на требуемом уровне, установленном на основе объективных критериев, право на бесплатное время на государственном радио и телевидении на регулярной основе, а не только в период выборов. Эта практика может быть гарантирована законодательством, предусматривающим определенное количество минут эфира в месяц

49 См.: Совместная декларация о СМИ и выборах, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ) и Специальный докладчик по вопросам свободы выражения мнений и свободного доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов, 15 мая 2009 г., <https://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>.

для таких политических партий. Во время избирательных кампаний политические партии и кандидаты должны получить дополнительное бесплатное эфирное время для распространения своей предвыборной информации.

Бесплатное эфирное время или бесплатное место в печатных СМИ обычно в течение избирательного периода распределяются на равной или справедливой основе в соответствии с утвержденной формулой, которую можно объективно применить. Объективному применению может способствовать закон, предусматривающий минимальное количество эфирного времени, которое должно быть распределено среди политических партий и кандидатов. Объем предоставленного эфирного времени должен быть достаточным для того, чтобы избиратели получили информацию от кандидатов и политических партий для эффективной реализации своего права голосовать на выборах, а все политические партии и кандидаты могли эффективно конкурировать в рамках избирательного процесса⁵⁰.

При оценке или составлении правовых положений о справедливом доступе к СМИ дополнительной областью для анализа может быть регулирование освещения в СМИ деятельности политиков, уже занимающих выборные должности (в контексте предвыборных кампаний). Когда кандидат является официальным лицом, он привлекает больше внимания СМИ. Освещение деятельности разработчиков политики, в том числе в избирательные периоды, – естественный и необходимый компонент предоставления общественности доступа к информации. В то же время, хотя обычно политики на государственных постах подробнее представлены в СМИ, об их деятельности следует рассказывать сбалансированно и критично, руководствуясь принципом наличия инфоповода при отборе материала для освещения.

Платная политическая реклама также может быть сложной областью для регулирования, поскольку здесь четко присутствуют право получать и распространять информацию и право на свободу выражения мнения. При рассмотрении как минимум одного дела ЕСПЧ постановил, что запрет на платную политическую рекламу нарушает право на свободу выражения мнения,

50 Однако экспертам также следует учитывать тот факт, что в странах с особенно либеральными режимами регистрации партий могут существовать сотни зарегистрированных партий и многие из них могут решить участвовать в выборах. В такой ситуации строгое равноправие для всех участников выборов может сделать их освещение в СМИ бессмысленным или невозможным, даже если СМИ максимально добросовестно отнесутся к этой обязанности. В таком случае необходим механизм идентификации «основных политических интересов» путем широкого политического соглашения для получения ими преференций; такой подход может стать решением, когда принцип равноправия неэффективен, а также может предоставить избирателям информацию качественного характера. Частные СМИ лучше позиционированы для работы в таких условиях, поскольку цена размещения в них политической рекламы, скорее всего, будет слишком высокой для мелких партий.

предусмотренное в статье 10 Европейской конвенции по правам человека⁵¹. Таким образом, любые запреты или ограничения платной политической рекламы следует формулировать очень осторожно, с тем чтобы не нарушить право на свободу выражения мнения. Если платная политическая реклама разрешена, должны быть предусмотрены гарантии равного обращения и равного доступа к СМИ. Неравенство возникает, когда закон не содержит требования об одинаковых коммерческих ставках на такую рекламу для всех политических партий и кандидатов, а также требования об аналогичных условиях в отношении времени и места размещения рекламы. Если платная политическая реклама разрешена, ее размещение должно предлагаться по одинаковым коммерческим ставкам и на одинаковых условиях всем политическим партиям и кандидатам. Кроме того, платная политическая реклама должна быть соответствующим образом помечена и не должна маскироваться под новости или мнение редакции⁵².

Равноправие и равный доступ к СМИ – на основе строгого равенства или справедливого распределение – могут регулироваться законом о СМИ или публичной информации, а не основным законом о выборах. Помимо этого, закон может содержать лишь общие положения о равном или справедливом обращении и доступе и может делегировать полномочия по обнародованию подробностей реализации этого подхода центральному избирательному органу или специальной комиссии по вопросам СМИ. Независимо от того, регулируются ли данные вопросы законом или административными положениями, рекомендуется вести мониторинг СМИ, с тем чтобы убедиться в том, что они соблюдают установленные правила. Помимо этого, должны существовать процедуры, позволяющие политической партии или кандидату подать жалобу в административный орган или суд на нарушение положений о равном или справедливом обращении и доступе, а также получить постановление о предоставлении партии или кандидату дополнительного времени, если это нужно, чтобы компенсировать нарушение.

Стандарт равного или справедливого обращения и доступа к СМИ будет подорван, если принадлежащие государству или контролируемые им СМИ могут отдавать предпочтение определенной политической партии или кандидату в новостных программах, политических передачах, дискуссиях или редакторских колонках. Тенденциозное освещение или пристрастное отно-

51 См.: TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway [дело «Компания TV Vest As и Партия пенсионеров в Ругаланне против Норвегии»], no. 21132/05, 11 December 2008; Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland [дело «Ассоциация против промышленного разведения животных в Швейцарии против Швейцарии»] (No. 2) [GC], no. 32772/02, 30 June 2009. См. также: Bowman v. United Kingdom [Боуман против Соединенного Королевства] [GC], no. 24839/94, 10 February 1998/

52 См.: Рекомендация № R (99)15 Комитета министров государств-членов Совета Европы «О мерах по освещению избирательной кампании средствами массовой информации», Совет Европы, 9 сентября 1999 г., https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807379fc. Также см.: Пособие по мониторингу СМИ для миссий по наблюдению за выборами, указ. соч., сноска 48.

шение государственных СМИ должно быть запрещено, а в случае любого нарушения государственные органы обязаны действовать незамедлительно.

10.3. Ограничения свободы выражения мнения во время избирательных кампаний

Демократические выборы невозможны там, где закон ограничивает или запрещает выступления и выражение мнений во время предвыборной кампании. Важно, чтобы законодательная база защищала свободу выражения политических мнений и свободу слова. Закон не должен предусматривать уголовные санкции за выступление, которое «порочит» или «оскорбляет» соперников на выборах⁵³. Кроме того, независимо от источника права, закон не должен разрешать аннулирование кандидатуры или тюремное заключение за «клевету» на другого кандидата или политическую партию.

Свобода выражения мнения – неотъемлемое условие демократии. Европейский суд по правам человека четко сформулировал этот принцип.

«(...) Свобода выражения мнения представляет собой одну из неотъемлемых основ демократического общества и одно из базовых условий прогресса этого общества и самореализации личности... это право применимо не только к «информации» или «идеям», которые воспринимаются благосклонно либо считаются безобидными или никому не интересными, но также и к тому, что обижает, шокирует и тревожит. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых не существует того, что называют «демократическим обществом». Как утверждает в статье 10 Конвенции, свобода может быть сопряжена с определенными ограничениями, которые должны быть четко сформулированы, а потребность в них – убедительно доказана.

Суд напоминает, что границы приемлемой критики шире по отношению к политикам, являющимся публичными лицами, чем к обычным гражданам, поскольку первые неизбежно и сознательно соглашаются на пристальное внимание к их словам и делам со стороны журналистов и общества в целом. Политики должны демонстрировать более высокую

53 Представители международных и региональных институтов по свободе выражения мнения рекомендуют отменить все законы, устанавливающие уголовную ответственность за клевету. См.: International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression [Международные механизмы продвижения свободы выражения мнения: совместное заявление Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и выражения мнения, Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Специального докладчика ОАГ по свободе выражения мнения], 10 December 2002, <http://www.osce.org/fom/39838..>

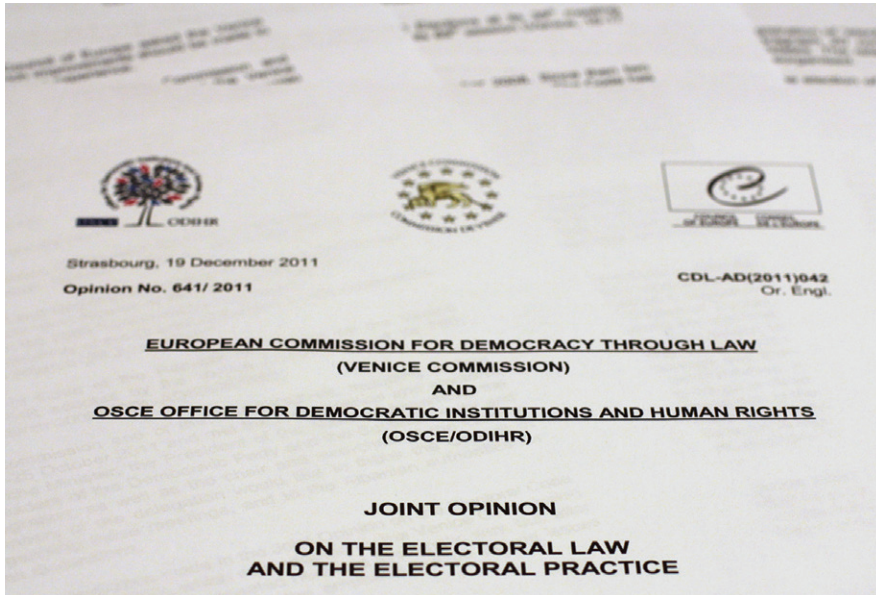
степень толерантности, особенно когда они сами делают публичные заявления, уязвимые для критики»⁵⁴.

Возможность для избирателей, кандидатов и политических партий свободно и открыто обмениваться политическими идеями чрезвычайно важна. Любое ограничение свободы выражения мнения и свободы слова препятствует проведению эффективной и сильной предвыборной кампании, являющейся неотъемлемой частью избирательного процесса в демократической стране.

Любое ограничение свободного выражения политических мнений противоречит международному праву в области прав человека, если только это ограничение не является строго необходимым в демократическом обществе согласно статье 10 Европейской конвенции по правам человека⁵⁵. Помимо этого, такое ограничение часто нарушает гарантии свободы слова, закрепленные в конституции страны. Однако данный стандарт неприменим к запрету на подстрекательские высказывания, побуждающие другого человека к насилию или этнической ненависти.

54 См.: Решения ЕСПЧ по делам: *Koprivica v. Montenegro* [Копривица против Черногории], no. 41158/09, 22 November 2011, *Mizzi v. Malta* [Мицци против Мальты], no. 17320/10, 22 November 2011; а также по более ранним делам: *Jerusalem v. Austria* [Джерусалем против Австрии], no. 26958/95, 27 February 2001; *A. v. The United Kingdom* [А. против Соединенного Королевства], no. 35373/97, 17 December 2002. Суд постановил, что защита политических высказываний настолько священна, что они практически получают иммунитет от преследований за клевету.

55 Там же.



11.

Финансирование кампаний и расходы на предвыборную кампанию

11.1. Общие замечания

Финансирование кампаний представляет собой сложный вопрос для регулирования в области выборов, поскольку необходимо найти баланс между сокращением чрезмерных расходов, которые могут поставить под вопрос свободный выбор избирателей, и правом на свободу объединений и свободу выражения мнения, которые часто осуществляются путем пожертвования денег или услуг кандидату или политической партии. Помимо этого, поскольку такие пожертвования часто направляются политическим партиям не в период избирательной кампании, оценка правовой базы должна вклю-

часть анализ законов о финансировании политических партий, применимых к общей деятельности политической партии. Эта область правового регулирования продолжает развиваться, и эксперт, оценивая правовые положения о финансировании кампаний и расходах на предвыборную кампанию, должен учитывать последние решения договорных органов и Европейского суда по правам человека.

11.2. Государственное финансирование предвыборных кампаний

Если законодательная база предусматривает государственное финансирование предвыборных кампаний, такое финансирование должно предоставляться на основе равенства перед законом. В пунктах 7.6 и 7.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. содержатся рекомендации по этому вопросу. Пункт 7.6 требует, чтобы правительство предоставляло политическим партиям и организациям «необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти». Пункт 7.8 требует от правительства обеспечить, «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». Положения о государственном финансировании кампаний должны соблюдать принципы равенства перед законом и недискриминации. Однако, как и в законах, регулирующих деятельность СМИ, принцип равенства в отношении финансирования кампаний может применяться в форме строгого равенства или в форме справедливого распределения.

Закон должен обеспечить справедливое, прозрачное, своевременное и подотчетное распределение государственных средств на предвыборные кампании. Необходимо, чтобы правовая база предусматривала отсутствие преимуществ для политиков, находящихся у власти, при распределении таких средств. Это не означает, что государственное финансирование кампаний не может основываться на «справедливых» формулах. При этом все положения о государственном финансировании должны быть четко изложены в законодательстве и должны основываться на объективных критериях, недоступных для произвольного толкования властями.

11.3. Частное финансирование предвыборных кампаний

Регулирование частных взносов в фонд избирательной кампании – один из самых сложных вопросов в избирательном законодательстве. С одной стороны, участие частных лиц в политических кампаниях посредством взносов представляет собой приемлемый способ реализации политических прав. С другой стороны, существует риск злоупотребления влиянием, которое может возникнуть в результате слишком щедрых или непропорционально

высоких взносов от одного лица или группы лиц. Таким образом, для регулирования частного финансирования компаний необходимо использовать сбалансированный подход.

Любое ограничение частного финансирования политических компаний необходимо тщательно проанализировать. Это деликатная область, для которой важны общие условия в стране, поскольку конституции некоторых государств защищают право давать деньги на политические кампании так же строго, как и право на свободу политических высказываний. Любые ограничения должны быть разумными и должны защищать право на свободу выражения политических взглядов при помощи взносов в фонд политической кампании, в то же время защищая целостность избирательных процессов. Закон должен разрешать частное финансирование политических компаний и устанавливать разумные ограничения на суммы частных взносов. Частные взносы должны быть разрешены, поскольку, как указал ЕСПЧ, свобода политических дебатов формирует «основу любой демократической системы», а «свобода слова является одним из условий», необходимых для «обеспечения свободного выражения мнения людей при выборе законодательного органа»⁵⁶. Определение понятия «разумное ограничение» зависит от типа выборов и от различных факторов, характерных для конкретной страны (включая относительные затраты на рекламу в СМИ и другие материалы кампании).

Частные доноры должны иметь право свободно делать взносы кандидатам по своему выбору в соответствии с положениями закона, регулирующими сумму, сроки и способ пожертвования, а также в соответствии с требованиями о раскрытии информации. Закон не должен содержать положений, направляющих частные средства конкретным партиям или кандидатам. Пример такого положения – запрет на прямые частные взносы в фонды политических партий или кандидатов и, вместо этого, требование о внесении средств в «государственный» фонд, из которого взносы распределяются политическим партиям и кандидатам согласно утвержденной формуле. Такое положение фактически требует от частного донора поддерживать не только кандидата по своему выбору, но и его оппонентов. Целевой получателем частных средств на предвыборную кампанию может определяться только донором этих средств.

Закон о финансировании кампаний часто регулирует неденежные пожертвования. Они представляют собой услуги и товары, предоставляемые партиям и кандидатам бесплатно или со скидкой. В законодательстве должно быть указано, как определяется стоимость неденежных пожертвований, а также предусмотрено, что такие взносы подпадают под действие тех же правовых положений, что и денежные взносы. В ином случае с помощью неденежных пожертвований можно обойти ограничение по сумме взноса.

56 Bowman v. United Kingdom [дело «Боуман против Соединенного Королевства»] [GC], no. 24839/94, §§ 41-41, 10 February 1998.

Все более актуальным вопросом в области финансировании кампаний становится регулирование расходов, которые осуществляются лицами, непосредственно не связанными с конкретным кандидатом или политической партией. Этим лиц обычно называют «третьи стороны». В некоторых странах законодательство регулирует проведение кампаний, сбор средств и расходы, осуществляемые третьими сторонами. Вместо внесения пожертвований третьи стороны непосредственно распространяют информацию среди общественности. Их деятельность, которая также называется «независимые расходы» или «независимые выступления», не должна запрещаться. В соответствии с гарантиями свободы выражения мнения, третьи стороны должны иметь возможность свободно собирать средства и высказывать свое мнение по политическим вопросам. Если их свобода собирать средства и проводить независимые параллельные кампании ограничена, такое ограничение должно иметь законную цель, быть пропорциональным этой цели и строго необходимым в демократическом обществе⁵⁷. Однако, поскольку у третьих сторон должно быть право тратить средства во время кампании, эти расходы также должны подпадать под действие разумных ограничений и требований о раскрытии информации. Правила раскрытия информации о донорах должны применяться ко всем лицам, группам и организациям, включая третьи стороны, и затрагивать финансирование и осуществление расходов во время избирательной кампании.

Еще один сложный вопрос финансирования кампаний состоит в том, насколько уместно предусматривать ограничения в отношении суммы, которую кандидат или политическая партия может потратить во время выборов. Ограничение на расходы может быть проблематичным в стране, где конституция предоставляет такой же высокий уровень защиты праву расходовать средства на политическую кампанию, как и праву на политические высказывания. В такой ситуации любые ограничения расходов могут считаться ограничением свободы вести политическую агитацию. Однако в контексте международной хорошей практики разумное ограничение расходов является допустимым, поскольку государство обязано обеспечить свободный выбор избирателям и не допустить искажений в демократическом процессе в результате чрезмерных расходов от имени любого кандидата или партии⁵⁸. Помимо этого, разумное ограничение может помочь поддержать «равные правила игры» и обеспечить, чтобы информация о кампании, полученная избирателями, не оказывала непропорциональное внимание одному кандидату просто потому, что он в состоянии монополизировать информационные потоки благодаря расходам на свою кампанию⁵⁹.

57 Там же.

58 Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 25, п. 19, указ. соч., сноска 21.

59 Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, указ. соч., сноска 46.

11.4. Требования в отношении отчетности и раскрытия информации, санкции за нарушения

Регулирование финансов кампании будет неэффективным без требований в отношении отчетности и раскрытия информации кандидатами и политическими партиями. Закон должен требовать периодического, через разумные промежутки, предоставления отчетов обо всех полученных взносах и понесенных расходах (самим кандидатом или в поддержку кандидата либо политической партии). В правовой базе должно быть указано, совпадает ли период отчетности с избирательной кампанией или выходит за ее пределы – с учетом того факта, что некоторые расходы могут быть осуществлены еще до официального начала кампании. Закон также должен предусматривать, что использование государственных ресурсов отдельным кандидатом или партией, находящимися во власти, включается в отчет как расходы на кампанию и оплачивается участником выборной гонки.

В законодательной базе должен быть непосредственно указан государственный орган или ведомство, ответственное за получение и ведение отчетов о взносах и расходах на предвыборные кампании. Также должно быть предусмотрено, где и когда эти отчеты должны быть доступны для общественного просмотра. Помимо этого, все отчеты о кампаниях подлежат проверке со стороны соответствующего государственного органа. В правовой базе должно быть указано государственное ведомство, имеющее полномочия по проведению такой проверки, а также параметры самой проверки. Эти параметры должны быть четко определены и должны применяться одинаково ко всем отчетам, с тем чтобы не допустить предвзятой оценки в пользу или против определенного кандидата или партии.

Любые санкции за неподачу отчетов или подачу отчетов с ошибочной информацией должны быть четко указаны в законе и пропорциональны самому нарушению. Например, кандидатов нельзя дисквалифицировать или снимать с выборов из-за проблем с отчетами. Любые финансовые санкции должны быть пропорциональными и основанными на характере и масштабе ошибки, имеющейся в отчетности. При том, что санкции не должны быть чрезмерными, они должны оставаться достаточно серьезными, чтобы работать эффективно и оказывать сдерживающее воздействие. Помимо этого, в законе должен быть четко указан государственный орган или ведомство, ответственное за подачу судебного иска в связи с нарушениями (посредством направления дела соответствующему прокурору или при помощи участия в качестве стороны при рассмотрении дела в компетентном суде).

Санкции за серьезные нарушения правил финансирования кампании (например, за нарушения требований к отчетности) должны быть эффективными, пропорциональными нарушению и сдерживающими. Уголовные санкции применимы в случае серьезных нарушений, подрывающих целостность избирательных процессов.



12.

Наблюдатели

Прозрачный избирательный процесс – это стандарт, необходимый для обеспечения демократических выборов. Данный стандарт изложен в пункте 8 Копенгагенского документа ОБСЕ, в котором признается важность присутствия наблюдателей – как международных, так и местных – для обеспечения прозрачности избирательного процесса. В законодательной базе должно быть предусмотрено присутствие на выборах местных и международных наблюдателей, а также представителей СМИ, политических партий и кандидатов. Помимо этого, наблюдатели из неправительственных организаций (НПО) играют важную роль в повышении прозрачности избирательных процессов и должны иметь право на аккредитацию на выборах. Законы, регулирующие формирование и общую деятельность НПО и общественных объединений, не должны содержать необоснованные требования относительно получения правового статуса, необходимого для наблюдения за избирательными процессами.

В правовой базе должны быть предусмотрены четкие и объективные критерии, определяющие требования в отношении регистрации в качестве наблюдателя (включая информацию о применимых сроках, государственном органе, занимающемся регистрацией наблюдателей; требованиях для получения статуса наблюдателя и о том, при каких обстоятельствах этот статус может быть аннулирован). Закон должен четко указывать, что права наблюдателей применимы ко всем выборам, включая местные выборы и референдумы. Также должна быть предусмотрена ускоренная процедура для получения наблюдателями защиты и удовлетворения по их жалобам в ситуации, когда орган по проведению выборов нарушил их права, в том числе право быть зарегистрированными в качестве местных наблюдателей.

Права наблюдателей должны быть четко и точно изложены в законе о выборах. Общего положения, разрешающего наблюдателям вести наблюдение за избирательным процессом, недостаточно. Наблюдатели должны получить беспрепятственный доступ ко всем уровням избирательных органов в любое время, а также реальный доступ к другим государственным учреждениям, связанным с избирательным процессом. Они также должны иметь возможность встречаться со всеми политическими организациями, СМИ, гражданским обществом и избирателями. В законе должны содержаться четкие и точные положения, устанавливающие право наблюдателей изучать документы, посещать заседания и наблюдать за избирательными мероприятиями на всех уровнях, а также получать копии решений, оперативных инструкций, таблиц с данными подсчета голосов, протоколов заседаний и других избирательных документов на всех уровнях.

Наблюдатели должны получить соответствующие удостоверения заблаговременно, с тем чтобы у них было достаточно времени для эффективной организации своей деятельности. Выборы – это процесс, который включает и действия до и после самого голосования. Качественное наблюдение за выборами не может ограничиваться наблюдением только за голосованием в день выборов. Наблюдатели должны иметь право доступа к событиям в течение всего избирательного процесса, включая подсчет голосов, сведение результатов, а также рассмотрение всех жалоб и апелляций в избирательных органах и судах и вынесение по ним решений.

В законодательной базе должно быть ясно и четко указано, какие действия не может предпринимать наблюдатель – например, вмешиваться в процесс голосования, непосредственно участвовать в голосовании или подсчете голосов или пытаться определить, как будет голосовать или проголосовал избиратель. Необходимо найти баланс между правами наблюдателей и организованным проведением выборов. При этом необходимо тщательно проанализировать любое требование, которое может стать обременительным для наблюдателей и помешать законному наблюдению за избирательным процессом. Это особенно важно в отношении любого положения, которое пыта-

ется «надеть намордник» на наблюдателей или не дать им возможности сообщать или публиковать информацию, полученную в процессе наблюдения.



13.

Процедуры голосования

13.1. Тайна голосования

Тайна голосования является стандартом демократических выборов. Этот стандарт изложен в пункте 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., предусматривающем, что голосование на выборах должно быть тайным. У избирателей должна быть гарантия, что их выбор не будет раскрыт другим лицам и что они не будут подвергаться запугиванию или преследованиям из-за того, как они заполнили свой бюллетень. Для этого закон должен предусматривать механизмы контроля и защиты бюллетеней, особенно в отношении голосования на избирательном участке, и в то же время должен обеспечивать невозможность идентифицировать избирателя как лицо, заполнившее конкретный бюллетень.

Ни при каких обстоятельствах члену участковой избирательной комиссии или другому лицу не может быть разрешено видеть заполненный бюллетень избирателя, распорядиться им или контролировать его, кроме как во время подсчета голосов после завершения голосования. Однако этот запрет не применим к лицу, официально уполномоченному помогать избирателю, нуждающемуся в помощи вследствие своих физических ограничений.

Принцип тайны голосования требует наличия в законе положений, обеспечивающих, чтобы тайна голосования была не только правом избирателя, но и его безусловной обязанностью. Частые злоупотребления в этой сфере принимают форму «семейного» или «группового» голосования, которое до сих пор является достаточно распространенной практикой в некоторых странах. «Открытое голосование», то есть голосование за пределами кабинок перед другими избирателями, которое раскрывает выбор голосующего – еще одно нарушение тайны голосования. В избирательном законодательстве должно быть четко указано, что каждый бюллетень избирателя должен быть заполнен и подан тайно. Должностные лица избирательных органов не должны ни при каких обстоятельствах допускать отклонения от принципа тайны голосования. Однако требование о сохранении тайны в отношении заполненного бюллетеня не должно применяться ненадлежащим образом для запрета или ограничения прав избирателей и других лиц раскрывать информацию о том, как они проголосовали, в экзит-поллах, проводимых снаружи избирательных участков.

13.2. Лица, которым разрешено присутствовать на избирательных участках

Закон должен запрещать неуполномоченным лицам присутствовать на избирательных участках. В частности, государственные должностные лица, которые не являются членами участковой, окружной или территориальной избирательной комиссии, не должны присутствовать и давать рекомендации или инструкции членам избирательной комиссии или избирателям. В законодательной базе должен содержаться недвусмысленный запрет на присутствие всех неуполномоченных лиц на избирательных участках и в помещениях других органов по проведению выборов. Правовые положения могут включать подробный список все лиц, которые могут присутствовать на избирательных участках и в других помещениях во время голосования, подсчета голосов и сведения результатов. Эти лица, имеющие разрешение присутствовать на участке, должны носить идентификационную карточку, предусмотренную законом, с тем чтобы их могли четко идентифицировать избиратели и наблюдатели.

Полицейские и сотрудники служб безопасности могут заходить на избирательные участки только для голосования или восстановления порядка. В случае, когда присутствие полицейских или сотрудников служб безопасно-

сти необходимо для восстановления порядка на избирательном участке, они могут зайти туда только по запросу председателя участковой избирательной комиссии или лица, действующего от его имени, и должны покинуть участок сразу же после выполнения своей задачи.

13.3. Процедуры голосования

Все процедуры, регулирующие процесс голосования, должны обеспечивать достаточную идентификацию избирателей, а также включать другие механизмы для предотвращения попыток фальсификаций во время голосования. При этом процедуры голосования не должны быть слишком обременяющими или сложными, чтобы мешать самому процессу голосования. Процедуры должны обеспечивать достаточную защиту всех бюллетеней и материалов для голосования до, во время и после этого процесса.

Обычно большая часть голосования происходит в день выборов и осуществляется избирателями, которые приходят на избирательный участок. Однако некоторые избиратели могут быть не в состоянии лично явиться на участок в день выборов из-за проблем со здоровьем или поездки. Избирательное законодательство часто предусматривает альтернативные методы голосования – например, досрочное голосование, голосование по почте или «мобильное» – для содействия участию в выборах. Однако положения об альтернативном голосовании необходимо тщательно сформулировать, с тем чтобы свести к минимуму возможность фальсификаций и обеспечить целостность избирательного процесса. Это особенно верно в отношении идентификации избирателей, включающей как демонстрацию причины для использования альтернативного метода голосования, так и подтверждение личности избирателя. Помимо этого, должны существовать механизмы, которые не дадут одному и тому же человеку проголосовать с помощью и альтернативного, и обычного метода голосования на одних и тех же выборах.

13.4. Мобильное голосование

Избирательное законодательство часто предоставляет избирателям возможность мобильного голосования (вне избирательного участка) по состоянию здоровья или по другим веским причинам, по которым они не могут явиться на избирательный участок. Принцип содействия избирателям, лежащий в основе концепции мобильного голосования, заслуживает похвалы. Однако положения о мобильном голосовании должны быть составлены очень тщательно, с тем чтобы свести к минимуму возможность фальсификаций.

Если правовая база разрешает мобильное голосование, важно включить в нее гарантии защиты, обеспечивающие целостность этого процесса. Далее приводится ряд мер, которые рекомендуется предусмотреть в рамках любых правовых положений о мобильном голосовании.

- Следует использовать процедуру идентификации избирателей при помощи мобильных средств в целях предотвращения двойного голосования. Для этого требуется точное ведение записей на избирательном участке, гарантирующее, что избиратель, пользующийся мобильным голосованием, не сможет одновременно проголосовать на участке. Помимо этого, необходимы строгие процедуры подтверждения личности избирателя в процессе мобильного голосования.
- Мобильное голосование должно использоваться только в тех случаях, когда избирателю тяжело добраться до избирательного участка. Этот факт обычно подтверждается письменным заявлением в участковую избирательную комиссию, если это возможно, с объяснением, почему избирателю тяжело добраться до участка. Заявление должно быть подано избирателем, а решение по нему принимает участковая избирательная комиссия в сроки, указанные в законе.
- Наблюдателям всех видов или их представителям в случае, когда число наблюдателей необходимо ограничить по практическим соображениям (переправка вертолетом и т. д.), следует разрешить сопровождать мобильную урну для голосования.
- Количество бюллетеней, взятых для мобильного голосования, и количество впоследствии возвращенных бюллетеней должно быть официально зафиксировано во всех протоколах и записях.
- Число избирателей, воспользовавшихся мобильной урной для голосования, должно быть записано в протоколе избирательного участка и в последующих протоколах избирательной комиссии более высокого уровня. Благодаря этому будет возможно определить, в каких районах процент голосов, отданных с помощью мобильного голосования, необычно высок, что может указывать на фальсификации (если население района состоит из людей, у которых не должно быть сложностей с голосованием лично на избирательном участке).
- Мобильное голосование должны проводить совместно как минимум два члена участковой избирательной комиссии в границах географической территории, охваченной избирательным участком. Эти два или более члена комиссии не должны быть из одной и той же политической партии и не должны быть назначены в участковую избирательную комиссию одним и тем же лицом или учреждением.
- В законе должно быть четко указано, где, когда и как будут подсчитываться мобильные бюллетени, а также подсчитываются ли они вместе с бюллетенями, поданными в рамках обычной процедуры на участках. Подсчет мобильных бюллетеней должен проводиться в присутствии аккредитованных наблюдателей.

13.5. Голосование по почте

В ряде стран избирателям разрешается отдавать свои голоса, получив пустые бюллетени по национальной почте и отправив их обратно после заполнения. Голосование по почте может приводить к логистическим проблемам, включая зависимость от национальной почтовой службы, печать и обработку бюллетеней, внутренние конверты для защиты заполненных бюллетеней и внешние для их отправки, а также предоставление специальных инструкций избирателям, получающим бюллетени по почте. Также возможны логистические проблемы, связанные с печатью и обработкой бланков, которые используются избирателями для подачи запроса об отправке им бюллетеня по почте. Однако самая серьезная проблема – это сохранение тайны голосования, поскольку избиратель получает бюллетень, который будет заполнен в неконтролируемой среде за пределами избирательного участка. Также могут быть вопросы насчет того, учитывать ли заполненный бюллетень, если он был отправлен в установленный срок, но в результате задержек на почте не был получен ко дню выборов. Хотя закон не может предотвратить нарушения тайны голосования при голосовании по почте, можно предусмотреть правовые санкции за такое нарушение и включить в законодательство другие положения, уменьшающие возможность нанесения ущерба целостности выборов путем фальсификаций в рамках голосования по почте.

Для улучшения защиты голосования по почте в законодательную базу можно включить ряд положений.

- Необходимы четкие и объективные положения, указывающие, при каких обстоятельствах избиратель может подать заявление на голосование по почте. В законе должно говориться о том, доступен ли вариант голосования по почте всем избирателям или только тем, кто не может попасть на избирательный участок в день выборов. Также должно быть четко указано, возможно ли голосовать по почте, находясь за пределами страны, поскольку кроме национальной почтовой службы в этой процедуре будут участвовать и иностранные почтовые службы.
- Заявление о голосовании по почте должно быть подано в письменном виде и подписано избирателем. Последний срок подачи такого заявления должен быть достаточно ранним, чтобы у избирательного органа был запас времени для проверки и подтверждения подписи избирателя, а также других идентификаторов личности, которые могут быть предусмотрены законом для каждого заявления в том случае, если возникают сомнения в подлинности запроса о получении бюллетеня по почте.
- Политическим партиям и кандидатам должно быть запрещено работать с заявлениями о голосовании по почте или с присланными заполненными

бюллетенями. Доступ к ним должен быть только у избирателей, органов по проведению выборов и работников почтовой службы.

- Бланк заявления о голосовании по почте должен включать подтверждение от избирателя относительно того, что выбор делается тайно и только самим избирателем.
- Для возврата бюллетеней по почте должны быть установлены разумные сроки, чтобы избирательные органы могли справиться с логистическими требованиями.
- Закон должен четко указывать последний срок, включая дату и время, для получения заполненных бюллетеней, чтобы они могли быть подсчитаны избирательным органом. Помимо этого, в законе должно быть сказано, приведет ли включение любых посторонних материалов либо отсутствие требуемых материалов (например, подтверждения личности избирателя) к признанию бюллетеня недействительным;
- В правовой базе должно быть четко указано, где, когда и как будут подсчитываться бюллетени, полученные по почте.
- У наблюдателей должна быть возможность следить за верификацией и подсчетом бюллетеней, полученных по почте.

13.6. Досрочное голосование

Досрочное голосование используется в ряде стран для содействия участию избирателей в выборах. В отличие от голосования по почте, досрочное голосование проходит в контролируемой среде. Это означает, что, начиная с указанного в законе дня, избиратели могут отдать свой голос в специальном государственном учреждении, где должностное лицо будет обеспечивать соблюдение тайны голосования. Таким государственным учреждением может быть избирательная комиссия или другой государственный орган.

Длительность периода, в течение которого разрешено досрочное голосование, может быть разной в зависимости от страны, использующей такую практику. Государство может предусмотреть длительный период досрочного голосования, охватывающий несколько недель. Или же, наоборот, досрочное голосование может быть разрешено только в течение одного или двух дней накануне дня выборов.

Для улучшения защиты досрочного голосования в законодательную базу можно включить ряд положений.

- Должны существовать четкие положения, указывающие, при каких обстоятельствах избиратель может прибегнуть к досрочному голосованию.

В законе должно быть четко указано, является ли досрочное голосование вариантом, доступным для всех избирателей, или только для тех, кто не сможет попасть на избирательный участок в день выборов.

- Необходимо, чтобы период времени, в течение которого разрешено досрочное голосование, начинался только после аккредитации наблюдателей, с тем чтобы они могли наблюдать за досрочным голосованием.
- В конце каждого дня досрочного голосования должен составляться официальный протокол, по форме аналогичный обычному протоколу избирательного участка, с указанием числа избирателей и количества использованных и испорченных бюллетеней, зафиксированных в этот день.
- Запечатанные урны для голосования, списки избирателей и листы с их данными, неиспользованные бюллетени и все материалы для выборов должны в конце каждого дня досрочного голосования помещаться в безопасное место и охраняться.
- Для планирования количества бюллетеней, необходимых для досрочного голосования, и мест, куда необходимо доставить бюллетени, следует рассмотреть возможность требования от избирателей подачи в избирательный орган официального письменного заявления о досрочном голосовании.
- В законе должно быть четко указано, где, когда и как будут подсчитываться бюллетени досрочного голосования, и будут ли они подсчитываться отдельно или вместе с бюллетенями, заполненными на обычных избирательных участках. Подсчет голосов, полученных в результате досрочного голосования, должен проводиться в присутствии аккредитованных наблюдателей.

Если процесс досрочного голосования будет длительным, это может означать серьезную нагрузку для организаций наблюдателей и представителей кандидатов. Помимо этого, использование широких возможностей для досрочного голосования может повысить риск фальсификаций. Досрочное голосование также означает дополнительную нагрузку на органы по проведению выборов и может значительно осложнить работу наблюдателей. Рекомендации, приведенные выше, могут помочь смягчить эти недостатки досрочного голосования.

13.7. Голосование по доверенности

В некоторых странах избирателям разрешается назначить своего представителя, который проголосует вместо избирателя, если тот не сможет попасть на избирательный участок в день выборов (по состоянию здоровья или по другой законной причине). Однако во многих государствах голосование по

доверенности не разрешено из-за конституционного требования о сохранении тайны голосования и о реализации права голоса лично избирателем. Голосование по доверенности открыто для злоупотреблений, а в некоторых сообществах, часто по культурным причинам, члены семьи могут передавать свое право голоса главе семейства, чтобы данное право было реализовано так, как это лицо посчитает нужным.

Обосновать использование голосования по доверенности сложно, особенно если доступен вариант голосования по почте, досрочного или мобильного голосования. В случае, когда в законе содержатся положения о голосовании по доверенности, эксперт, анализирующий правовую базу, должен указать на опасения, возникающие относительно соблюдения принципа тайного голосования и существования возможностей для злоупотреблений при голосовании по доверенности. Эксперт может порекомендовать другие процедуры голосования как альтернативу такому виду голосования.

13.8. Голосование военнослужащих

Правовая база часто содержит специальные положения, обеспечивающие военнослужащим возможность реализации права голосовать на выборах при исполнении своих служебных обязанностей. Хотя защита права голоса военнослужащих важна, такие положения должны быть составлены очень тщательно в целях сведения к минимуму возможности злоупотреблений, включая возможность оказания давления на солдат-срочников со стороны офицеров.

Избирательное законодательство нередко предусматривает создание специальных избирательных участков в воинских частях, которые расположены в районах, удаленных от любых населенных пунктов. Хотя такой вариант и может быть неизбежным, он должен сопровождаться ясным указанием, что это делается в порядке исключения и что там, где это возможно с точки зрения географического положения, избиратели, находящиеся на военной службе, должны голосовать на обычных гражданских избирательных участках.

Что касается местных выборов, то военнослужащие обычно голосуют в округе своего постоянного проживания. Это нужно для того, чтобы представители в органы местной власти выбирали лица, постоянно живущие в данном районе, а не временно находящиеся на этой территории избиратели без каких-либо реальных с ней связей.

13.9. Баланс между содействием избирателям и защитой от фальсификаций

Необходимо найти точный баланс между помощью избирателям и необходимостью предупреждения возможных фальсификаций во время голосо-

ния. Если законодательство подготовлено недостаточно тщательно, положение, предусматривающее помощь специальной группе избирателей путем создания исключительных процедур голосования, может быть использовано теми, кто пытается проголосовать более одного раза, или теми, кто не соответствует правовым требованиям в отношении исключительной процедуры голосования. Таким образом, эти положения необходимо составлять и оценивать очень тщательно. Эксперты, анализирующие избирательное законодательство, должны оценить, предусматривает ли закон достаточные гарантии, позволяющие предотвратить злоупотребления и фальсификации при использовании разрешенных альтернативных методов голосования.



14.

Прозрачность подсчета голосов и подведения итогов выборов

14.1. Общие принципы

Справедливый и честный подсчет голосов является краеугольным камнем демократических выборов. Этот стандарт изложен в пункте 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., в котором содержится требование, чтобы «подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы». Для этого нужно, чтобы голоса были подсчитаны и итоги были подведены в присутствии наблюдателей и в условиях полной прозрачности всего процесса определения победителя. Правовая база выборов должна предусматривать присутствие наблюдателей – как внутренних, так и международных – а также представителей СМИ, политических партий и кандидатов во время подсчета голосов и сведения результатов.

В законодательстве должны быть четко указана избирательная формула, которая будут использоваться для перевода полученных голосов в мандаты. Пороги, квоты и все остальные детали избирательной формулы должны быть четко определены. Также должны быть учтены все возможные ситуации – например, получение равного количества голосов, снятие кандидатуры или смерть кандидата. В законе должно быть четко определено, какие бюллетени являются действительными, а какие – нет. Правила определения действительности бюллетеней не должны быть настолько строгими, чтобы безосновательно лишать граждан их избирательных прав. Самый важный принцип таков: если волеизъявление избирателя понятно, бюллетень должен быть засчитан. Например, если избиратель обводит имя кандидата, а не ставит пометку рядом с ним, это не должно делать бюллетень недействительным.

14.2. Подсчет бюллетеней

Независимо от того, подсчитываются ли бюллетени на избирательном участке или в центре подсчета голосов, закон должен обеспечить, чтобы наблюдатели могли при этом присутствовать и чтобы их работе оказывалось содействие со стороны органов по проведению выборов. В правовой базе также должны быть предусмотрены гарантии защиты для случаев использования новых технологий, когда бюллетени не считают вручную. Помимо этого, должны существовать положения, обеспечивающие возможность проведения независимой проверки точности работы и исправности аппаратного и программного обеспечения. Независимо от того, используется ли ручной, механический или электронный подсчет, должны существовать процедуры аудита и проверки для обеспечения точности и надежности подсчета. Помимо этого, должны использоваться процедуры, позволяющие регистрировать возражения против процедуры подсчета, в том числе против критериев, используемых для определения действительности бюллетеней.

В законодательной базе должно быть четко указано, что наблюдатели могут делать копии или должны получать копии всех протоколов, результатов подсчета и таблиц с итоговыми данными. Закон также должен четко определять, какие государственные органы (если такие есть) имеют право получить эту информацию до утверждения итогов выборов. Протоколы и результаты подсчета голосов должны быть окончательными; они должны быть заполнены ручкой в помещении соответствующего избирательного органа. Очевидные ошибки или недочеты исправляются в присутствии всех членов избирательной комиссии.

14.3. Подведение итогов выборов

Правовая база выборов должна предусматривать, с использованием четких и однозначных формулировок, процедуры и сроки передачи бюллетеней, протоколов с результатами подсчета и других материалов из избирательных

органов низшего уровня на средний и высший уровень для подведения итогов и безопасного хранения. Закон должен требовать, чтобы цифры по каждому набору результатов были представлены в таблице или каком-либо подобном формате, позволяющем наблюдателям отслеживать результаты на каждом избирательном участке и в центрах подсчета голосов на всех уровнях сведения результатов – вплоть до окончательного подведения итогов выборов. Таблицы с результатами должны содержать подробную информацию, включая количество использованных и неиспользованных, а также недействительных и испорченных бюллетеней, и количество голосов, отданных за каждую политическую партию или кандидата. Данные по альтернативным методам голосования (досрочному, по почте или мобильному) тоже должны быть сгруппированы по этим категориям, если это применимо. Такая детализация необходима для того, чтобы наблюдатели могли отслеживать результаты и определять места, где могла иметь место возможная фальсификация (если цифры были незаконно изменены в процессе сведения результатов). При этом необходимо определить, какая информация будет опубликована, с учетом того, что это может затронуть принцип тайны голосования – особенно если альтернативные методы голосования использовались ограниченным числом избирателей.

Строго установленное разграничение между органами по проведению выборов и органами государственной власти тоже очень важно в процессе подведения итогов выборов. Избирательное законодательство должно обеспечивать, чтобы в подведении результатов участвовали только члены избирательных органов и чтобы наблюдатели имели доступ к наблюдению за этим процессом.

14.4. Объявление итогов и публикация результатов подсчета и сведения голосов

В законодательной базе должно быть четко указано, могут ли органы, ответственные за проведение выборов, объявлять частичные или предварительные результаты до окончательного утверждения итогов выборов. Своевременное объявление частичных и предварительных результатов избирательными органами будет способствовать общей прозрачности избирательного процесса. Это также дополнит объявление предварительных результатов по данным экзит-поллов или объявления от штабов партий и кандидатов. Кроме того, такие действия могут удержать штабы политических сил от ошибочных заявлений. Если результаты могут быть объявлены до окончательного утверждения, закон должен четко регулировать процедуру такого объявления.

В правовой базе выборов должно содержаться требование о доступе общественности ко всем соответствующим избирательным документам, включая избирательные протоколы, листы со сведенными результатами и таблицы с

результатами подсчета голосов, а также к решениям, определяющим результаты выборов или влияющим на них. Хорошей практикой является обнародование таких документов на всех уровнях структуры проведения выборов, включая участковые комиссии и органы среднего и высшего уровня. Подробные таблицы также могут быть опубликованы в официальных изданиях и других СМИ сразу после утверждения результатов выборов. Еще один пример хорошей практики – предоставление заинтересованным сторонам подробных результатов (как предварительных, так и окончательных) в электронной форме или же публикация их в Интернете. Отсутствие в законодательной базе требования о публикации результатов подсчета голосов и подведения итогов на каждом уровне, на котором это происходит, может способствовать фальсификациям или увеличить их вероятность.

14.5. Утверждение результатов и процедуры после выборов

В правовой базе выборов должны быть четко указаны даты окончательного утверждения итогов выборов, а также должно быть обозначено, как осуществляется процедура окончательного утверждения результатов (включая официальное объявление итогов и извещение избранных кандидатов с указанием срока их полномочий). Помимо этого, закон должен ясно определять, какие обстоятельства требуют пересчета голосов или же новых выборов на определенных или на всех избирательных участках. Также должно быть указано, кто может подавать запрос на пересчет голосов или проведение новых выборов, какой срок предусмотрен для подачи таких запросов и какие для этого существуют необходимые процедуры. Следует также указать срок, установленный для рассмотрения запросов; дату пересчета голосов или проведения новых выборов и процедуры для этих действий. Важно, чтобы для пересчета голосов требовался такой же уровень прозрачности, как и для первоначального подсчета бюллетеней.

Законодательная база должна предусматривать безопасное хранение всех бюллетеней и материалов выборов до истечения срока подачи судебных жалоб на утвержденные результаты выборов. В ней также должно быть указано, в течение какого времени после истечения всех сроков для подачи жалоб в суд бюллетени и материалы выборов должны быть уничтожены должностными лицами избирательных органов, и каким способом это должно быть сделано. Однако закон может требовать и сохранения некоторых материалов выборов (например, протоколов с результатами) в виде архива для научных, образовательных и исторических целей.

14.6. Исключение, связанное с личной безопасностью

В чрезвычайных обстоятельствах публикация результатов выборов на уровне избирательного участка может поставить под угрозу безопасность избирателей или членов избирательной комиссии. Такая вероятность существует,

когда выборы проводятся вскоре после конфликта с применением насилия и в обществе существует достаточно высокая напряженность после этих событий, свидетельствующая о риске насильственных действий. В законе могут быть предусмотрены ограниченные исключения, касающиеся соблюдения этих принципов; эти исключения применимы только в подобных чрезвычайных и нестабильных обстоятельствах, с тем чтобы избежать ситуаций, которые могут привести к причинению вреда жизни или здоровью.



15.

Использование новых технологий голосования

15.1. Общие замечания

В странах, где используются новые технологии голосования (НТГ), законодательная база должна надлежащим образом регулировать такое использование. Процедуры и требования в области применения информационных технологий в ходе электронного голосования, подсчета голосов и сведения результатов должны быть точно отражены в избирательном законодательстве. Важные компоненты такого регулирования часто можно найти в других законах, например, в законах о защите данных. Также следует изучить судебные иски, касающиеся НТГ, и вынесенные по ним решения.

Во-первых, регулирование данной сферы может быть устроено так, что либо соответствующие положения содержатся в самом законе о выборах, либо, наоборот, правовая база предусматривает лишь общие правила, а все детали указываются в обязательных для выполнения инструкциях, выпускаемых органом по проведению выборов. При том, что второй вариант имеет преимущество в виде большей гибкости, он может давать слишком много возможностей для адаптации избирательных процедур под нужды технологий (хотя должно быть наоборот) и для обхода важных защитных механизмов и гарантий в условиях, когда возникает дефицит времени из-за задержек в процессе внедрения системы НТГ.

Во-вторых, важно, чтобы избирательное законодательство четко предусматривало, как минимум, принципы тайного голосования, равенства, а также универсальности, прозрачности и подотчетности избирательных процессов. Принципы равенства перед законом и тайны голосования включены в конституции многих государств. Если для того чтобы системы НТГ гарантировали соблюдение этих принципов, требуются специальные положения, в идеальном случае такие положения должны быть включены в избирательное законодательство. Гарантии права голоса, применимые к голосованию с использованием бумажных носителей, должны быть предусмотрены в законе и как применимые к НТГ. Хотя при использовании НТГ сам способ голосования другой, базовые принципы, касающиеся права голосовать на выборах, остаются в силе, и их нельзя игнорировать. Правовая база должна указывать на это четко, явно и однозначно.

Текст правовых актов должен включать правильное и точное описание технологических процессов, с тем чтобы их можно было применять прозрачно, объективно и действительно во всех возможных ситуациях. Необходимо, чтобы закон регулировал поставку, установку, запуск, работу, остановку и прекращение работы такой системы, а также хранение и подсчет голосов и сведение окончательных результатов. Это достаточно сложно и при регулировании выборов с использованием бумажных бюллетеней и может стать источником особых проблем при регулировании НТГ. Как и в случае с голосованием при помощи бумажных носителей, в законе должны быть определены четкие критерия, определяющие действительность электронного бюллетеня (особенно на случай сбоя в системе НТГ).

Избирательное законодательство также должно рассматривать вопрос о том, как система НТГ обеспечивает честный подсчет голосов. Это означает, что в случае подачи судебного иска или проведения аудита результатов система НТГ должна давать возможность реальной проверки бюллетеней, поданных в электронном виде. Таким образом, основополагающий принцип, который необходимо учесть, состоит в том, что система НТГ должна создавать бумажный документ, который может быть проверен избирателем, прежде чем тот покинет кабинку для голосования. Благодаря этому избиратель

сможет убедиться в том, что его выбор был зафиксирован верно. Еще один основополагающий принцип заключается в том, что после голосования должен проводиться обязательный аудит на достаточно значимом числе случайно выбранных избирательных участков. Также должна существовать возможность проведения аудита на других избирательных участках, если это потребуется в случае подачи судебного иска или в случае необходимости в пересчете голосов.

Избирательное законодательство должно регулировать степень возможного наблюдения за НТГ. Существуют различные мнения о том, как должен регулироваться доступ к НТГ: должен ли быть предусмотрен принцип полного доступа или же должны быть доступны только конкретные аспекты, необходимые для обеспечения «минимального уровня прозрачности». Доступ может быть предоставлен через возможность тестировать НТГ в составительном порядке (то есть когда специалисты пытаются определить слабые места или другие недостатки, не используя никакой заранее согласованной методики проверки) или же через анализ документации с самого начала проекта, в том числе анализ технико-экономических обоснований, материалов о закупках, руководств пользователя, отчетов об оценке и сертификации, исходного кода и электронных журналов системы. Независимо от избранного подхода, данный вопрос должен быть рассмотрен в избирательном законодательстве с предоставлением необходимых деталей, с тем чтобы наблюдатели, кандидаты и политические партии точно знали, какие права доступа к НТГ у них есть.

Еще один вопрос, который должен быть решен, – как предусмотреть принцип подотчетности в избирательном законодательстве и нормативной базе. Если система НТГ или ее части поставляются частными компаниями, законодательство должно тщательно регулировать ответственность поставщиков, с тем чтобы обеспечить меры на случай невыполнения ими своих договорных обязательств, связанных с НТГ. Частные поставщики не должны выполнять никаких функций избирательных органов, которые обязаны всегда полностью отвечать за избирательный процесс. Аналогичным образом, органы сертификации и другие учреждения должны быть строго подотчетны, с тем чтобы было обеспечено выполнение ими своих обязательств в соответствии с законом.

С точки зрения безопасности НТГ важно, чтобы закон включал положения об уголовной ответственности за атаки на систему НТГ и соответствующие санкции за такие правонарушения. Уголовные санкции за атаки уже могут быть предусмотрены уголовным законодательством, защищающим компьютерные системы или электронные сети. Однако более обоснованным может быть включение конкретных положений об атаках на системы НТГ в законодательство о выборах.

Необходимо уделить особое внимание правовым положениям, касающимся жалоб и апелляций. Правовая база выборов должна предусматривать подачу жалоб и судебных исков, связанных с самим использованием системы в ходе голосования и подсчета голосов, а также с другими компонентами процесса (например, сертификацией) или же с подозрениями, что система НТГ не работала надлежащим образом. Хотя НТГ позволяют быстро получить результаты, это не должно влиять на возможность обжаловать решения или результаты, и установленные законом сроки должны надлежащим образом учитывать это право.

На случай подачи судебного иска, связанного с результатами выборов, должны существовать рекомендации относительно правовых оснований для пересчета голосов, а также насчет того, какой орган уполномочен дать распоряжение о пересчете. Пересчет может потребоваться, если была подана жалоба, содержащая доказательства ненадлежащей работы или отказа системы НТГ, в результате чего могли быть затронуты результаты голосования.

Наконец, необходимо, чтобы законодательство о НТГ соответствовало установленным нормам, касающимся защиты данных. В пункте 24 Московского документа ОБСЕ 1991 г. признается право на неприкосновенность частной жизни. Это особенно актуально для технологических приложений, которые могут каким-либо образом фиксировать личность избирателя (например, в процессе голосования по Интернету).

Помимо установления минимальных критериев для использования НТГ, в законодательстве необходимо рассмотреть и некоторые более узкие вопросы:

- объем доступа к НТГ, который предоставляется наблюдателям, кандидатам и политическим партиям;
- этапы процедуры проверки и пересчета голосов;
- первичность бумажного документа, который может быть проверен избирателем, при определении результатов в случае подачи судебного иска;
- определение контрактных обязательств производителей, органов сертификации и поставщиков;
- положения о подотчетности государственных должностных лиц и органов по проведению выборов;
- уголовное наказание за злоупотребление НТГ;
- подача жалоб и апелляций, касающихся использования НТГ;
- правила защиты данных.

Приведенные выше вопросы должны быть подробно рассмотрены с использованием формулировок и терминов, понятных обычному читателю, а не только техническим специалистам. Это особенно важно в случаях, когда внедрение НТГ, скорее всего, повлечет за собой подачу судебных исков в период до и во время выборов.

15.2. Правила защиты данных при их автоматической обработке

Защита персональных данных избирателей стала еще более важной в связи распространением использования электронных технологий на выборах. Помимо общего права на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных, существуют конкретные стандарты, которые применяются при «автоматической обработке» таких персональных данных. Важно, чтобы эксперт, анализирующий законодательство, оценил правовые положения с точки зрения их соответствия стандартам автоматической обработки данных, а также общему праву на неприкосновенность частной жизни.

Персональные данные – это любая информация, относящаяся к человеку, личность которого установлена или может быть установлена. Автоматическая обработка данных включает следующие операции, выполняемые автоматически (целиком или частично): хранение данных, а также их анализ, изменение, удаление, восстановление или распространение. Автоматическая обработка персональных данных должна соответствовать принципам, приведенным далее.

- ❑ Национальное законодательство должно содержать положения о защите данных, регулирующие автоматическую обработку персональных данных.
- ❑ Персональные данные собираются только для конкретных, строго ограниченных, четко заявленных и легитимных целей с согласия соответствующего лица.
- ❑ Обработываемые персональные данные должны быть отвечающими требованиям, релевантными, правильными и, если это необходимо, актуальными; необходимо предпринимать все разумные меры для дополнения, исправления, блокирования или удаления неполных или неправильных данных.
- ❑ Персональные данные не обрабатываются с целями, несовместимыми с той, ради которой они собирались; не обрабатывается больше персональных данных, чем это нужно.
- ❑ Конфиденциальные данные, содержащие информацию о судимостях, политических взглядах, религиозных или других убеждениях, а также персональные данные о здоровье или сексуальной ориентации нельзя об-

рабатывать автоматически, если только национальное законодательство не предусматривает соответствующих гарантий.

- Должны приниматься надлежащие меры безопасности, необходимые для защиты персональных данных от случайного или несанкционированного уничтожения или потери, а также от несанкционированного доступа, изменения или распространения.
- Персональные данные не хранятся дольше, чем это необходимо.
- Избирателей информируют о существовании электронных файлов с персональными данными, видах персональной информации, содержащейся в этих файлах, а также о том, кто осуществляет контроль за этими файлами.
- Каждый человек имеет право получить подтверждение относительно того, хранятся ли его персональные данные в электронном файле; доступ к этой информации должен быть организован в понятной форме, должен предоставляться с разумной периодичностью и без чрезмерных задержек или затрат.
- Каждый человек имеет право на то, чтобы его персональные данные были исправлены или удалены, если они неточные или были обработаны с нарушением закона.
- Каждый человек имеет право на правовую защиту, если его запрос об исправлении или удалении данных не был выполнен (а сам запрос был обоснованным).
- Национальное законодательство должно предусматривать соответствующие санкции и средства защиты в случае нарушения настоящих базовых принципов.
- Любые исключения или ограничения этих базовых принципов, как и другие исключения и ограничения прав человека, должны быть только необходимыми для защиты основополагающих ценностей в демократическом обществе.

Принципы защиты данных, приведенные выше, необходимо соблюдать и применять к любой новой технологии по обработке информации, внедряемой в избирательные процессы. Эти принципы развиваются в результате пересмотра международных документов с целью не допустить отставания от технологического прогресса. Это еще одна область правового регулирования, в которой эксперт тоже должен проанализировать самые последние решения договорных органов и ЕСПЧ по вопросам, касающимся права на неприкосновенность частной жизни.



OSCE/BERNHARD KNOLL

16.

Защита избирательных прав

16.1. Общие принципы

В законодательной базе выборов должны быть предусмотрены действенные процедуры и средства правовой защиты для гарантии реализации избирательных прав на всех этапах выборов, включая регистрацию избирателей, регистрацию политических партий и кандидатов, распределение государственных ресурсов и доступ к СМИ, предвыборную кампанию, а также голосование, подсчет голосов, сведение и объявление результатов⁶⁰. Право избирать и быть избранным является одним из тех прав человека, которые требуют эффективного средства правовой защиты в случае его нарушения. Про-

⁶⁰ Для получения дополнительной информации см.: Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System [Разрешение избирательных споров в регионе ОБСЕ: движение к стандартной системе мониторинга избирательных споров], Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2000, <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>.

цедуры, необходимые для защиты права голосовать и других избирательных прав, должны действовать до, во время и после выборов. Таким образом, законодательная база выборов должна содержать подробные и достаточные положения, защищающие избирательные права⁶¹.

Способ защиты избирательных права в законодательстве о выборах во многом определяется общей системой, регулирующей административные органы, суды и рассмотрение жалоб в судебной системе. В результате, как и избирательная система, правовая база, выбранная для защиты избирательных прав, будет отличаться в зависимости от страны.

16.2. Прозрачность административных и судебных процедур

Процедуры рассмотрения жалоб и апелляций как избирательными органами, так и судами должны быть прозрачными и доступными для общественности. Рассмотрение жалоб и апелляций и вынесение по ним решений должно быть прозрачным, как и любой другой избирательный процесс, с тем чтобы избиратели и кандидаты могли быть уверены в уважении волеизъявления граждан. Прозрачность также требует, чтобы не только способ принятия решений давал общественности возможность доступа к слушаниям и документам, но и чтобы в решениях были указаны основные причины и объяснения их принятия. Должно быть четко показано, что у решения есть фактическая и правовая основа; оно не должно выглядеть произвольным.

16.3. Последовательность и единообразие процедур и решений

Законодательная база должна предусматривать четкую и понятную процедуру подачи жалоб и апелляций, определяющую роль каждого уровня избирательных органов и каждого уровня судебной системы. Для обеспечения последовательности и единообразия процедур и решений закон должен избегать назначения нескольких мест для рассмотрения одного и того же вопроса. Это очень важно для выработки обоснованных решений и формирования стабильной административной и судебной практики для защиты избирательных прав и разрешения споров, связанных с выборами. Правовой базой должны быть созданы четкие и эффективные процедуры, и в ней должно быть указано, какие органы занимаются установлением фактов в качестве первой инстанции, а какие – рассмотрением апелляций на вынесенные решения.

61 БДИПЧ опубликовало подробный обзор примеров хорошей практики и стандартов в области решения избирательных споров; документ упоминается в Приложении и сноске 60. Настоящая публикация содержит подробный анализ соответствующих вопросов и должна использоваться экспертами, анализирующими избирательное законодательство, при рассмотрении вопроса о защите избирательных прав. В настоящей главе рассматриваются основные положения, которые должны содержаться в законодательной базе в целях защиты избирательных прав.

16.4. Право подавать жалобы и добиваться защиты

В законодательной базе выборов должно быть четко указано, кто может подавать жалобы на нарушения в ходе выборов в избирательные органы и суды. Закон должен предусматривать, что каждый избиратель, кандидат и политическая партия имеют право подать жалобу в компетентный орган, если имело место нарушение избирательных прав. Такие положения необходимо формулировать очень аккуратно, с тем чтобы право на защиту избирательных прав не было неправомерно предоставлено лишь некоторым группам (например, политическим партиям или кандидатам).

16.5. Сроки подачи жалоб

Сроки необходимы, и существует очевидная польза от того, чтобы избежать затягивания исков и судебных разбирательств до определения результатов выборов. Однако сроки не должны быть настолько стесняющими, чтобы подрывать перспективы принятия справедливого решения по законной жалобе. Слишком короткие сроки могут привести к несправедливости или обходу волеизъявления избирателей, если, например, истец не в состоянии своевременно подать жалобу по независящим от него причинам. В интересах общества и правосудия следует рассмотреть возможность исключения в рамках юридической процедуры, необходимого для продления срока до того момента, когда истец сможет узнать о нарушении (в требуемое для этого время и прилагая все разумные усилия).

16.6. Безотлагательное принятие решений по жалобам

Закон должен требовать от соответствующего избирательного органа или суда быстрого рассмотрения жалоб и вынесения по ним решений. Принцип, общий для многих правовых систем, состоит в том, что «отложенное правосудие – это отказ в правосудии». Средство правовой защиты, предоставленное слишком поздно, имеет мало смысла. Примером может служить решение об аннулировании отказа избирательного органа в регистрации кандидата, вынесенное только после выборов.

Некоторые жалобы могут быть рассмотрены в достаточно короткий период времени. Однако другие жалобы требуют более длительного рассмотрения. Таким образом, сроки для рассмотрения жалоб должны быть достаточно гибкими: они должны учитывать уровень избирательного органа или суда и характер самой жалобы. Как только решение по жалобе вынесено, оно должно быть немедленно передано заявителю и всем заинтересованным и затронутым сторонам, которые также должны получить копии письменного решения.

16.7. Доказательства

Вопросы доказательств поднимаются в большинстве споров, связанных с выборами. Вопрос о том, какие доказательства будут приниматься к рассмотрению, может быть чрезвычайно важным, поскольку сторона, победившая в этом вопросе, часто становится победителем по итогам разбирательства. Важно, чтобы в правовой базе заранее были рассмотрены вопросы доказательств и предоставлены указания на эту тему – прежде, чем произойдет разбирательство, связанное с выборами. Все стороны должны заранее знать, какие виды доказательств будут считаться имеющими ценность с точки зрения тех вопросов, по которым будут приниматься решения в ходе рассмотрения спора.

Один из частых вопросов касается того, должны ли записи с определенного избирательного участка считаться «окончательным» доказательством в рассматриваемом споре или просто одним из видов доказательств, который суд рассматривает наряду с другими видами доказательств. Этот вопрос часто возникает на выборах, когда избирательное законодательство содержит положение о «книге записей» или подобном документе, который ведется на избирательном участке. Один из взглядов на эту проблему состоит в том, что необходимо применять строгие требования в отношении доказательств и что если нарушение закона не зафиксировано в «книге записей» избирательного участка, заявитель не может получить эффективную правовую защиту. Согласно такому взгляду, достоверные доказательства нарушений или ошибок, которые произошли во время подсчета голосов или сведения результатов на избирательном участке или в избирательной комиссии, можно предоставлять в суд, но эти доказательства будут отклонены из-за отсутствия письменной регистрации такого нарушения или ошибки в «книге записей»⁶².

Хотя такой подход и эффективен для отклонения жалобы, он слишком формалистичен и может привести к несоблюдению требования о защите избирательных прав. Более приемлемый подход состоит в том, что законодательная база выборов должна требовать рассмотрения любого доказательства, которое, с учетом соответствующих обстоятельств, заслуживает доверия и создает условия для того, чтобы в случае его рассмотрения интересы избирателей и правосудия были обеспечены лучше всего. В практике ЕСПЧ уже были решения против «формализма» при рассмотрении избирательных споров:

⁶² Подобное ограничительное толкование некоторые используют в отношении протокола (в виде таблицы), который заполняется на избирательном участке и содержит список кандидатов и количество полученных ими голосов. Иногда утверждается, что протоколы органов по проведению выборов не являются их решениями или актами а просто математическими подсчетами, а математический подсчет не может быть предметом судебного спора. Приверженцы такого взгляда также утверждают, что отсутствие письменного зафиксированных возражений в протоколе результатов приводит к потере права подать жалобу на этот протокол.

«Последующие апелляции заявителя [...] также не были адекватно рассмотрены. В частности, оба суда полагались на слишком формалистические основания, чтобы избежать рассмотрения сути жалоб заявителя: например, тот не подал надлежащим образом засвидетельствованных копий показаний наблюдателей или не приложил к своей кассационной жалобе документального подтверждения, что он действительно подавал жалобу в ЦИК. [...] Однако с учетом обстоятельств настоящего дела Суд считает, что такой негибкий и слишком формалистический подход не был оправдан согласно Конвенции.

В этом отношении Суд напоминает о «Своде рекомендуемых норм при проведении выборов» Венецианской комиссии, который рекомендует избегать излишнего формализма при рассмотрении связанных с выборами жалоб, особенно при вынесении решения о принятии этих жалоб на рассмотрение»⁶³.

Независимо от того, какие стандарты в отношении доказательств предусмотрены положениями законодательной базы, касающимися решения споров, связанных с выборами, закон должен активно предостерегать участников выборов от последствий в случае несохранения определенных форм доказательств и отсутствия правомерных возражений или соответствующих записей в официальных формах, протоколах и журналах избирательных участков. Если в законе четко указаны последствия несохранения определенных форм доказательств, у заявителей не будет отговорок, когда их жалобы будут отклонены из-за отсутствия требуемых доказательств.

16.8. Средства правовой защиты

В правовой базе выборов должны быть предусмотрены эффективные средства правовой защиты избирательных прав. Когда оспариваются результаты выборов, эффективная правовая защита может потребовать от уполномоченного органа объявить результаты недействительными в случае имевших место серьезных нарушений. Если нарушения могли повлиять на распределение мандатов или определение победителя, единственное действенное средство защиты – аннулирование результатов.

В некоторых случаях объявление результатов недействительными не будет надлежащим средством защиты. Если правильные результаты могут быть определены при помощи пересчета бюллетеней или тщательной проверки и исправления протоколов, более приемлемым будет определение волеизъявления избирателей, а не аннулирование результатов. Закон должен обеспечить, чтобы используемое средство защиты давало возможность получить самое лучшее решение для исправления ситуации. Необходимо помнить, что

63 Aliyev v. Azerbaijan [дело «Алиев против Азербайджана»], no. 18705/06, §§ 85-93, 8 April 2010.

одна форма правовой защиты не может стать решением проблемы всех нарушений, связанных с выборами. Таким образом, правовая база должна предусматривать конкретные средства правовой защиты для конкретных видов нанесенного ущерба.

16.9. Право подавать судебную апелляцию

Закон должен предоставлять право подавать апелляцию на окончательное решение избирательного органа в соответствующий суд. Такой суд должен иметь полномочия для рассмотрения и вынесения окончательного решения по этому вопросу. Судебные процедуры и решения также должны соответствовать общим принципам рассмотрения жалоб, изложенным выше (в частности, принципу прозрачности и принципу надлежащей правовой защиты от нарушений).

16.10. Положения уголовного кодекса против нарушения избирательных прав

Защита избирательных прав очень важна для создания правовой базы, способствующей проведению демократических выборов. Таким образом, должны существовать не только механизмы для использования действенных средств защиты избирательных прав, но и достаточные уголовные или административные наказания, сдерживающие нарушителей закона и предотвращающие ущерб для избирательных прав. Однако необходимо следить за тем, чтобы не была создана система, в которой будут подаваться политически мотивированные и необоснованные иски против оппонентов. Более того, все санкции и наказания должны быть пропорциональными тяжести действия, которое привело к ущербу.

Приложение

1. Источники стандартов

А. Организация Объединенных Наций

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

Статья 19

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

Статья 21

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии

с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 22

11. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Статья 25

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.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

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:

- (a) права на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие;
- (b) права на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными

должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями;

(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:

- i) права на свободу передвижения и проживания в пределах государства;
- ii) права покидать любую страну включая свою собственную, и возвращаться в свою страну;
- iii) права на гражданство;
- iv) права на вступление в брак и на выбор супруга;
- v) права на владение имуществом, как единолично, так и совместно с другими;
- vi) права наследования;
- 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.

КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Статья 7

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;

б) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;

с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

КОНВЕНЦИЯ О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ ЖЕНЩИНЫ

Статья 1

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации.

Статья 2

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов.

Статья 3

Женщинам принадлежит, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Статья 41

1. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право участвовать в общественной жизни государства своего пребывания, избирать и быть избранными в этом государстве в соответствии с законодательством этого государства.

2. Государства, которых это касается, содействуют, по мере необходимости и в соответствии со своим законодательством, осуществлению этих прав.

КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ИНВАЛИДОВ

Статья 29

Участие в политической и общественной жизни

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

а) обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:

i) обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;

ii) защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;

iii) гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;

б) активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:

i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;

ii) создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Принцип 22

1. Перемещенные внутри страны лица, независимо от того, проживают ли они в лагерях или нет, не подлежат какой бы то ни было дискриминации вследствие их перемещения при пользовании следующими правами:

- а) правами на свободу мысли, совести, религии или вероисповедания, убеждений и выражения мнений;
- б) правом на свободный поиск возможностей для трудоустройства и участия в экономической деятельности;
- в) правом на свободу ассоциации и участие на равноправной основе в делах общины;
- д) правом голосовать и участвовать в ведении государственных и общественных дел, включая право доступа к средствам, необходимым для осуществления этого права; и
- е) правом общаться на языке, который они понимают.

Б. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ ВЕНСКОЙ ВСТРЕЧИ (ТРЕТЬЯ ВСТРЕЧА ПО ИТОГАМ ХЕЛЬСИНКСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ) – ВЕНА, 1989 г.

(11) Они подтверждают, что будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они также подтверждают всеобщее значение прав человека и основных свобод, уважение которых является существенным фактором мира, справедливости и безопасности, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между ними, как и между всеми государствами.

(12) Они выражают свою решимость гарантировать эффективное осуществление прав человека и основных свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития. Они признают, что все гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и другие права и свободы имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами.

(13) В этой связи они будут:

(13.7) - обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основные свободы без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства;

(13.9) - обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены; они будут, в частности, эффективно применять следующие средства правовой защиты:

- право лица апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам;
- право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору;
- право быть быстро и официально уведомленным о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых основывалось решение. Эта информация будет предоставляться, как правило, в письменной форме и во всяком случае так, чтобы позволить лицу эффективно воспользоваться другими доступными средствами правовой защиты.

(15) Государства-участники подтверждают свою решимость обеспечивать мужчинам и женщинам равные права. Соответственно они будут принимать все необходимые меры, включая законодательные, в целях поощрения равно эффективного участия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни. Они рассмотрят возможность присоединения к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, если они этого еще не сделали.

ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ (29 ИЮНЯ 1990 г.)

Государства-участники выражают свою убежденность в том, что полное уважение прав человека и основных свобод и развитие обществ, основанных на плюралистической демократии и верховенстве закона, является необходимым условием для обеспечения прогресса в деле создания стабильной

обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества, которую они стремятся утвердить в Европе. Поэтому они подтверждают свое обязательство в полной мере выполнять все положения Заключительного акта и других документов СБСЕ, относящихся к сфере человеческого измерения, и берут на себя обязательство наращивать и далее уже достигнутый прогресс.

В целях содействия уважению прав человека и основных свобод и их осуществлению, развитию контактов между людьми и решению других связанных с этим вопросов гуманитарного характера государства-участники пришли к согласию относительно следующего:

(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.

(5) [Государства-участники] 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 законодательным органам или избирателям;

- (5.3) - обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом;
- (5.4) - четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством;
- (5.5) - деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;
- (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;
- (5.11) - административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;
- (5.12) - независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются;
- (5.16) - каждый человек имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона;
- (5.20) - считая важным вклад международно-правовых инструментов в области прав человека в обеспечение верховенства закона на национальном уровне, государства-участники подтверждают, что они рассмотрят вопрос о присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах, к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и к другим соответствующим международно-правовым инструментам, если они еще не сделали этого;

- (5.21) - с тем, чтобы дополнить внутренние меры правовой защиты и лучше обеспечивать уважение государствами-участниками принятых на себя международных обязательств, государства-участники рассмотрят вопрос о присоединении к региональной или универсальной международной конвенции, касающейся защиты прав человека, такой как Европейская конвенция о правах человека или Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые предусматривают процедуры правовой защиты отдельных лиц в международных органах.

(6) Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они 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 или такого порядка в другом государстве-участнике.

(7) 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 организа-

ции 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 избирательного процесса 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.

(9) Государства-участники подтверждают, что:

- (9.1) - каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не

менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

- (9.2) - каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам;
- (9.3) - право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международным стандартам.

(10) Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве:

- (10.3) - обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека.

(24) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

(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.

ПАРИЖСКАЯ ХАРТИЯ ДЛЯ НОВОЙ ЕВРОПЫ – САММИТ СБСЕ, 21 НОЯБРЯ 1990 г.

Права человека, демократия и верховенство закона

Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов.

Каждый имеет также право: (...) участвовать в свободных и справедливых выборах.

ДОКУМЕНТ МОСКОВСКОГО СОВЕЩАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ СБСЕ (МОСКВА, 1991 г.)

(18) Государства-участники напоминают о своей приверженности верховенству закона, выраженной в Документе Копенгагенского совещания, и подтверждают свое стремление поддерживать и развивать принципы справедливости, образующие основу правового государства. В частности, они вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций.

- (18.1) Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.
- (18.2) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе.

(19) Государства-участники

- (19.1) - будут соблюдать международно признанные нормы, касающиеся независимости судей и юристов-практиков и беспристрастного функционирования государственной судебной службы, включая, в частности, Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах;

- (19.2) - при осуществлении соответствующих норм и обязательств будут обеспечивать, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике, обращая особое внимание на Основные принципы независимости судебной системы, в которых, в частности, предусматривается:
- запрещение неправомерного влияния на судей. [...]

(26) Государства-участники вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод.

- (26.1) Они считают, что средства печати и телерадиовещания на их территории должны иметь неограниченный доступ к иностранным источникам новостей и информационным службам. Общественность будет пользоваться аналогичной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей, независимо от границ, в том числе через иностранные публикации и программы телерадиовещания. Любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам.

(40.2) - полностью соблюдать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, если они являются ее участниками, а если они еще не стали таковыми, они рассмотрят вопрос о ратификации этой Конвенции или о присоединении к ней; государства, которые ратифицировали эту Конвенцию или присоединились к ней с оговорками, рассмотрят вопрос об их снятии.

(41) Государства-участники принимают решение

- (41.1) - обеспечивать защиту прав человека лиц, имеющих инвалидность;
- (41.2) - принимать меры по обеспечению таким лицам равных возможностей в полном объеме участвовать в жизни общества;

ХЕЛЬСИНКСКИЙ ДОКУМЕНТ «ВЫЗОВ ВРЕМЕНИ ПЕРЕМЕН» (САММИТ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ) – ХЕЛЬСИНКИ, 1992 г.

Рабочие-мигранты

Государства-участники

(36) Вновь заявляют, что права человека и основные свободы являются всеобщими и что рабочие-мигранты также пользуются этими правами и свободами, независимо от места их проживания, а также подчеркивают важность выполнения всех обязательств по СБСЕ в отношении рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих на территории государств-участников.

БУДАПЕШТСКИЙ ДОКУМЕНТ «НА ПУТИ К ПОДЛИННОМУ ПАРТНЕРСТВУ В НОВУЮ ЭПОХУ» (САММИТ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ) – БУДАПЕШТ, 1994 г.

Свобода выражения своего мнения/свободные средства информации

36. Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права.

СТАМБУЛЬСКИЙ ДОКУМЕНТ (САММИТ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ) – СТАМБУЛ, 1999 г.

25. Мы вновь подтверждаем свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 года. Мы признаем, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Сообразуясь с этими обязательствами, мы будем приглашать на проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.

26. Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности

к информации. Мы берем на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества.

27. Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод.

В. Совет Европы

ПРОТОКОЛ № 1 К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

Статья 3

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.

КОНВЕНЦИЯ ОБ УЧАСТИИ ИНОСТРАНЦЕВ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ ПРИ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Статья 6

Каждая Сторона обязуется в соответствии с положениями статьи 9 параграфа 1 предоставлять всем иностранным резидентам право голосовать и быть избранными на выборах в органы местного самоуправления при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане, и, кроме того, проживают на территории рассматриваемого государства постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет, предшествующих выборам.

Договаривающееся государство может, однако, при сдаче на хранение ратификационных грамот, документов о принятии, одобрении или присоединении заявить, что оно намерено ограничить действие параграфа 1 только правом голоса.

2. Дополнительные источники

БДИПЧ ОБСЕ

Effective Participation and Representation in Democratic Societies [Эффективное участие и представительство в демократическом обществе]. Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007.
<http://www.osce.org/odihr/24995>

Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions [Руководство по мониторингу СМИ для миссий по наблюдению за выборами]. Warsaw, OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2012.
<http://www.osce.org/odihr/elections/92057>

Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System [Разрешение избирательных споров в регионе ОБСЕ: движение к стандартной системе мониторинга избирательных споров]. Warsaw, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2000.
<http://www.osce.org/odihr/elections/17567>

Права женщин и гендерное равенство: справочник для национальных правозащитных институтов. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2012.
<http://www.osce.org/odihr/97756>

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

Руководство по мониторингу свободы мирных собраний. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011.
<http://www.osce.org/odihr/82979>

Руководство по мониторингу участия женщин в выборах. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2004.
<http://www.osce.org/odihr/elections/13938>

Руководство по наблюдению за выборами, 6-е издание. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010.
<http://www.osce.org/odihr/elections/68439>

Руководство по наблюдению за регистрацией избирателей. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2012.

<http://www.osce.org/odihr/elections/92058>

Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2008.

<http://www.osce.org/odihr/31393>

Руководящие принципы в области регистрации населения. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009.

<http://www.osce.org/odihr/39496>

Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2007.

<https://www.osce.org/ru/odihr/24524>

Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010.

<http://www.osce.org/odihr/77812>

Стандарты в области прав национальных меньшинств: сборник документов ОБСЕ и Совета Европы. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2007. <https://www.osce.org/ru/hcnm/103433>

Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2003. <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>

Венецианская комиссия за демократию через право

Guidelines for Constitutional Referendums at National Level [Рекомендации, касающиеся проведения конституционных референдумов на национальном уровне]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 11 July 2001 (CDL-INF (2001) 10).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010.aspx)

Opinion on the Need for a Code of Good Practice in the Field of Funding Electoral Campaigns [Заключение о потребности в кодексе надлежащих практик в области финансирования избирательных кампаний]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 20 June 2011, (CDL-AD (2011)020).

[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2011\)020.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2011)020.aspx)

Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of

Political Functions [Доклад о демократии, ограничении полномочий и несовместимости политических функций]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 17 December 2012 (CDL-AD (2012)027).

[http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)

Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities [Доклад о двойном голосовании для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 16, June 2008, (CDL-AD (2008) 013).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)013.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)013.aspx)

Report on Measures to Improve the Democratic Nature of Elections in Council of Europe Member States [Доклад о мерах по улучшению демократического характера выборов в государствах-членах Совета Европы]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 20 March 2012.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)005-e)

Revised Interpretive Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities [Пересмотренная интерпретирующая декларация к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов в области участия людей с ограниченными возможностями]. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 19 December 2011, (CDL-AD(2011)045).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)045.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx)

Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями и кодекс непартийных общественных наблюдателей за выборами. 3 апреля 2012 г., Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций.

http://www.gndem.org/ru/dogp_ru

Доклад о голосовании за рубежом, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Страсбург, 24 июня 2011 г. (CDL-AD (2011)022).

http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

Доклад о правилах проведения во время выборов и обеспечении участия национальных меньшинств в процессе принятия решений в европейских странах Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Страсбург, 15 марта 2005 г. (CDL-AD(2005)009).

http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

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

http://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Страсбург, 23 мая 2003 г. (CLD-AD(2002) 23 rev).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-rus)

Европейская комиссия

Compendium of International Standards for Elections [Сборник международных стандартов в области выборов]. London, Network of Europeans for Electoral Democracy Support, 2007.

http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/compendium_en.pdf

Handbook for European Union Election Observation: Second Edition [Руководство по наблюдению за выборами в Европейском союзе, 2-е издание]. Brussels, European Commission, 2008.

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/election_observation_missions/documents/eu_election_observation_handbook_en.pdf

Международный институт демократии и содействия выборам (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA)

Кодекс поведения для политических партий, проводящих избирательную кампанию на демократических выборах. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/code-of-conduct-for-political-parties-campaigning-in-democratic-elections-RU.pdf>

Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide [Углубление демократии: стратегия улучшения объективности выборов по всему миру]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.

<http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>

Designing for Equality: Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas [Система для равенства: лучшие, средние и неблагоприятные комбинации избирательных систем и гендерных квот]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/

Direct Democracy: The International IDEA Handbook [Прямая демократия: руководство]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.
http://www.idea.int/publications/direct_democracy/

Election Coverage from a Gender Perspective: a Media Monitoring Manual Stockholm [Освещение выборов с учетом гендерного фактора: пособие по мониторингу СМИ]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
http://www.idea.int/publications/election_coverage_gender_perspective/

Electoral Justice: The International IDEA Handbook [Правосудие на выборах: пособие]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.
http://www.idea.int/publications/electoral_justice/

Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities [Управление выборами в переходный период: вызовы и возможности]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.
<http://www.idea.int/publications/electoral-management-during-transition/>

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook [Выбор избирательной системы: новое пособие]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.
<http://www.idea.int/publications/esd/>

Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World [Активизируя электорат: инициативы по повышению явки на выборах со всего мира]. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.
http://www.idea.int/publications/vt_ee/

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations [Внедрение электронного голосования: важные замечания]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
<http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/>

The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations [Честность выборов: роль региональных организаций]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/integrity-of-elections.pdf>

Voting from Abroad: The International IDEA Handbook [Голосование за рубежом: пособие]. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.

http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/

ООН

Women and Elections: Guide to Promoting the Participation of Women in Elections [Женщины и выборы: пособие по продвижению участия женщин в выборах], United Nations, 2005.

<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>

3. Соответствующие дела Европейского суда по правам человека

A. v. The United Kingdom [А. против Соединенного Королевства], no. 35373/97, 17 December 2002

Abdulkadir Aydin and Others v. Turkey [Абдулкадыр Айдын и другие против Турции], no. 53909/00, 20 September 2005

Ahmed & Others v. United Kingdom [Ахмед и другие против Соединенного Королевства], no. 22954/93, 2 September 1998

Aliyev v. Azerbaijan [Алиев против Азербайджана], no. 18705/06, 8 April 2010

Aziz v. Cyprus [Азиз против Кипра], no. 69940/01, 22 June 2004

Bowman v. United Kingdom [Боуман против Соединенного Королевства] [GC], no. 24839/94, 19 February 1998

Castells v. Spain [Кастеллс против Испании], no. 11798/85, 23 April 1992

Communist Party of Russia and Others v. Russia [Коммунистическая партия России и другие против России], no. 29400/05, 19 June 2012

Gaulieder v. Slovakia [Гаулидер против Словакии], no. 36909/97, 18 May 2000

Georgian Labour Party v. Georgia [Грузинская рабочая партия против Грузии], no. 9103/04, 8 July 2008

Gitonas & Others v. Greece [Гитонас и другие против Греции], nos. 18747/91 & 19376/92 & 19379/92, 1 July 1997

Grosaru v. Romania [Гросару против Румынии], no. 78039/01, 2 June 2010

Hilbe v. Liechtenstein [Хильбе против Лихтенштейна], no. 31981/96, 7 September 1999

Hirst v. The United Kingdom [Хёрст против Соединенного Королевства] (No.2) [GC], no. 74025/01, 6 October 2005

Incal v. Turkey [Инкал против Турции] [GC], no. 22678/93, 9 June 1998

Iwanczuk v. Poland [Иванчук против Польши], no. 25196/94, 15 November 2001

Jerusalem v. Austria [Джерусалем против Австрии], no. 26958/95, 27 February 2001

Koprivica v. Montenegro [Копривица против Черногории], no. 41158/09, 22 November 2011

Kovach v. Ukraine [Ковач против Украины] no. 39424/02, 7 February 2008

Kiss v. Hungary [Кисс против Венгрии], no. 38832/06, 20 May 2010

Krasnov and Skuratov v. Russia [Краснов и Скуратов против России], nos. 17864/04 and 21396/04, 19 July 2007

Labita v. Italy [Лабита против Италии] [GC], no. 26772/95, 6 April 2000

Lingens v. Austria [Лингенс против Австрии], no. 9815/82, 8 July 1986

Lopes Gomes Da Silva v. Portugal [Лопеш Гомеш Да Силва против Португалии], no. 37698/97, 28 September 2000

Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium [Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии], no. 9267/81, 2 March 1987

Matthews v. United Kingdom [Мэтьюз против Соединенного Королевства] [GC], no. 24833/94, 18 February 1999

Mizzi v. Malta [Мицци против Мальты], no. 17320/10, 22 November 2011

Oberschlick v Austria (No. 2) [Обершлик против Австрии], no. 20834/92, 1 July 1997

Paksas v. Lithuania [Паксас против Литвы] [GC], no. 34932/04, 6 January 2011

Pierre-Bloch v. France [Пьер-Блох против Франции], no. 24194/94, 21 October 1997

Podkolzina v. Latvia [Подколзина против Латвии], no. 46726/99, 9 April 2002

S. and Marper v. The United Kingdom [С. и Марпер против Соединенного Королевства] [GC], nos. 30562/04 and 30555/04, 4 December 2008

Sadak & Others v. Turkey (No.2) [Садак и другие против Турции], no. 25144/94, 11 June 2002

Scoppola v. Italy (No. 3) [Скоппола против Италии] [GC], no. 126/05, 22 May 2012

Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina [Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины] [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009

Sidiropoulos and Others v. Greece [Сидиропулос и другие против Греции], no. 26695/95, 10 July 1998

Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [Ситаропулос и Гиакумопулос против Греции] [GC], no. 42202/07, 15 March 2012

Socialist Party and Others v. Turkey [Социалистическая партия и другие против Турции], no. 26482/95, 12 November 2003

Stankov & United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria [Станков и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии], nos. 29221/95 & 29225/95, 2 October 2001

Sukhovetskiy v. Ukraine [Суховецкий против Украины], no. 13716/02, 28 March 2011

Tanase v. Moldova [Тэнасе против Молдовы] [GC], no. 7/08, 27 April 2010

TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway [Компания TV Vest As и Партия пенсионеров в Ругаланне против Норвегии], no. 21132/05, 11 December 2008

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey [Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции] [GC], no. 19392/92, 30 January 1998

Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Switzerland (No. 2) [Ассоциация против промышленного разведения животных в Швейцарии против Швейцарии] [GC], no. 32772/02, 30 June 2009

Vogt v. Germany [Фогт против Германии] [GC], no. 17851/91, 26 September 1995

Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party v. Turkey [Язар, Каратас, Аксой и Народная партия труда [Н.П.Т.] против Турции], nos. 22723/93, 22724/93, and 22725/93, 09 April 2002

Yumak and Sadak v. Turkey [Юмак и Садак против Турции] [GC], no. 102226/03, 8 July 2008

Zdanoka v. Latvia [Зданока против Латвии] [GC], no. 58278/00, 16 March 2006

