

**Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации**

КОНВЕНЦИЯ

**о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод
в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств**

Документы и материалы

Москва
2008

Издание осуществлено в соответствии с Программой исследований Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2007–2008 годы, утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 мая 2007 года № 13/113-5.

Авторы проекта и составители:

И.А. Евланов, *главный советник Управления внешних связей Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,*
В.И. Лысенко, *доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации*

Ответственный редактор В.И. Лысенко

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы / Отв. ред. доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации **В.И. Лысенко**. – М.: РЦОИТ, 2008. – 528 с.

Сборник подготовлен авторским коллективом, принимавшим участие в разработке Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, которая была подписана 7 октября 2002 года в городе Кишиневе президентами семи государств – участников Содружества Независимых Государств (Армении, Грузии, Молдавии, Киргизии, России, Таджикистана и Украины) и вступила в силу в ноябре 2003 года после ее ратификации тремя государствами.

Цель настоящего издания – познакомить читателя с документальной историей подготовки, принятия и ратификации Конвенции, присоединения к ней в последующем других государств – участников Содружества Независимых Государств.

Сборник адресован всем, кто интересуется вопросами деятельности международных организаций, в том числе на пространстве Содружества Независимых Государств, в области обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, создания современной международной правовой основы подготовки и проведения демократических и свободных выборов в соответствии с международными избирательными стандартами, состоянием и перспективами развития международных стандартов организации выборов в рамках Содружества Независимых Государств.

ISBN 5-93639-066-7

© Коллектив авторов, 2008

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации, 2008

© Российский центр обучения
избирательным технологиям при ЦИК России, 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателю

В. Е. Чуров, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 11

Предисловие

И. Б. Борисов, кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

В. И. Лысенко, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации 13

РАЗДЕЛ I

Документы и материалы

о разработке, ратификации, вступлении в силу и присоединении к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (2000–2007 годы)

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 9 декабря 2000 года № 16-4 (с приложением 1 из Перспективного плана модельного законоотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года) 29

О встрече организаторов выборов стран СНГ (г. Москва, 23 апреля 2001 года) ... 31

Заявление участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств от 23 апреля 2001 года 33

Проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств (с пояснительной запиской) 34

Письмо Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств Е. С. Строева Председателю Исполнительного комитета – Исполнительному секретарю СНГ Ю. Ф. Ярову от 11 октября 2001 года 56

Письмо Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств Ю. Ф. Ярова министрам иностранных дел государств – участников Содружества Независимых Государств от 23 октября 2001 года 57

Протокол экспертного заседания по рассмотрению проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 19–20 ноября 2001 года 58

Постановление Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 22 ноября 2001 года № 3 59

Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 23 ноября 2001 года № 24 60

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 24 ноября 2001 года № 18-5	60
Информация о рассмотрении проекта Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” в Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ и о встрече руководителей Централных избирательных комиссий стран СНГ	61
Протокол экспертного заседания по рассмотрению проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 23 января 2002 года	63
Протокол экспертного заседания по согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 23 мая 2002 года	64
Решение Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 30 мая 2002 года	65
Перечень документов, принятых на заседании Совета глав государств Содружества Независимых Государств (г. Кишинев, 7 октября 2002 года)	66
Нота Министерства иностранных дел Азербайджанской Республики о намерении рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 9 декабря 2002 года	66
Распоряжение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 8 апреля 2003 года Пр-600 (с проектом федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” и пояснительной запиской)	67
Распоряжение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 8 апреля 2003 года № 173-рп	69
Выписка из протокола № 169 заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 апреля 2003 года	69
Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 316515-3 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”, внесенный Президентом Российской Федерации, от 24 апреля 2003 года № 2738п-П2	70
Заключение Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств № 68 от 22 мая 2003 года	71
Решение Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками о проекте федерального закона № 316515-3 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” № 68 от 22 мая 2003 года	72

Выписка из стенограммы заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 2003 года по пункту 11 повестки дня “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”	73
Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О Федеральном законе “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” № 4165-III ГД от 11 июня 2003 года	77
Выписка из стенограммы заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 июня 2003 года по пункту 20 повестки дня “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” . . .	78
Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации “О Федеральном законе “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” № 189-СФ от 25 июня 2003 года	80
Федеральный закон от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”	81
Закон Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 43 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе”	81
Нота Министерства иностранных дел Кыргызской Республики от 14 августа 2003 года о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции	82
Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 25 августа 2003 года о ратификации Конвенции	82
Постановление Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 8 октября 2003 года № 918 о ратификации Конвенции	83
Нота Министерства иностранных дел Республики Таджикистан от 4 ноября 2003 года о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции	83
Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств “О ходе ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и практике наблюдения за выборами в государствах Содружества наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ” от 15 ноября 2003 года (<i>с приложением</i>)	84
Нота Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств от 24 ноября 2003 года о вступлении Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в силу	91

Закон Республики Молдова от 16 июля 2004 года № 267-XV “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”	92
Указ Президента Республики Молдова от 23 июля 2004 года № 1932-III “О проммульгации Закона о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”	93
Ратификационная грамота Президента Республики Молдова В. Воронина от 17 декабря 2004 года	93
Нота Министерства иностранных дел Республики Молдова от 11 января 2005 года о препровождении ратификационной грамоты о ратификации Парламентом Республики Молдова Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств	94
Нота Министерства иностранных дел Республики Армения от 14 марта 2005 года о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств	95
Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 года № 260 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”	96
Нота Министерства иностранных дел Республики Казахстан от 13 июня 2007 года о присоединении к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств	96

РАЗДЕЛ II

Конвенция

о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

(официальный текст)

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств	99
Оговорка Грузии при подписании Конвенции 7 октября 2002 года	116
Оговорка Украины при подписании Конвенции 7 октября 2002 года	116

РАЗДЕЛ III

Правовая основа организации и проведения международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 года № 20-6 “Об использовании международных избирательных стандартов в законодательной практике государств СНГ и Европы”	119
Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами от 7 декабря 2002 года	120

Решение Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств “О Положении о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 26 марта 2004 года”	179
Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств “О соблюдении прав человека и основных свобод в государствах – участниках СНГ” от 4 декабря 2004 года № 24-7	183
Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (<i>новая редакция от 4 декабря 2004 года</i>)	185
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 2007 года № 51/432-5 “О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва”	243
Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (утверждены постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 2007 года № 51/432-5)	244
Заявление международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (<i>г. Москва, 3 декабря 2007 года</i>)	251
Предварительное Заключение Группы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года (<i>г. Москва</i>)	259
Заявление Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации (<i>г. Москва</i>)	282

РАЗДЕЛ IV

Конвенция

о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации

1. Конституционный Суд Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом групп

пы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова	293
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева	307
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	312
Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря	319
Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области	330
2. Верховный Суд Российской Федерации	
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2004 года по делу № 51-Г03-25	339
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2004 года по делу № 19-Г04-6	342
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2004 года по делу № 20-Г04-13	346
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2005 года по делу № 19-Г05-1	351
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2005 года по делу № 63-Г05-5	357
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 года по делу № 5-Г05-93	361
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2007 года по делу № 19-Г07-1	363
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2007 года по делу № 5-Г07-20	365
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2007 года по делу № 19-Г07-18	368
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2007 года по делу № 53-Г07-31	370
Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2008 года по делу № 45-Г08-1	371

РАЗДЕЛ V**Положение****о Межгосударственном избирательном совете****Содружества Независимых Государств, предусмотренное статьей 21****Конвенции о стандартах демократических выборов,****избирательных прав и свобод в государствах – участниках****Содружества Независимых Государств***(проект)*

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 17 апреля 2004 года № 23-7 “О проекте Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств”	379
Проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств <i>(с пояснительной запиской)</i>	380

РАЗДЕЛ VI**Конвенция****о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод****в государствах – участниках Содружества Независимых Государств****и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе****(ОБСЕ)**

Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. Отчет ОБСЕ/БДИПЧ о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах – участниках <i>(Варшава, 30 июня 2003 г.)</i>	399
---	-----

РАЗДЕЛ VII**Перспективы развития****института международного наблюдения за выборами**

Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 апреля 2008 года № 14 “Об итогах работы третьего семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств – участников СНГ”	431
Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова от 14 апреля 2008 года № 2-р	432

РАЗДЕЛ VIII**Convention****on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms****in the Member States of the Commonwealth of Independent States****and other documents**

Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States	435
---	-----

СОДЕРЖАНИЕ

Note of the CIS Executive Committee No. 03/1524 to Ministries of Foreign Affairs of the Member States of the Commonwealth of Independent States	450
Recommendations of the Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States or International Observers of the Commonwealth of Independent States Regarding Monitoring of Elections and Referenda	451
Opinion on the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States (adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session, Venice, 16–17 March 2007)	494
Resolution of the Central Election Commission of the Russian Federation on 1 November 2007, № 51/432-5 “On Clarifications regarding the order of operation of foreign (international) observers and the certificate of a foreign (international) observer in the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation”	506
Clarifications regarding the order of operation of foreign (international) observers and the certificate of a foreign (international) observer in the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation (approved by the Resolution of the Central Election Commission of the Russian Federation on 1 November 2007, № 51/432-5)	507

Приложения

Приложение 1. Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 июля 2007 года № 20-4-5 “О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации”	515
Приложение 2. Электронные адреса международных организаций и иных органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет	522

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ

Уважаемый читатель!

Перед Вами не вполне обычное издание. Это не просто сборник документов и материалов, определяющих современное демократическое лицо российских выборов. Это история разработки, подготовки, принятия и реализации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, документа, 5-летие со дня вступления которого в силу состоится осенью 2008 года.

В Сборнике “языком” международных и российских документов и материалов объективно и прозрачно показан “процесс” создания этого уникального не только для Содружества Независимых Государств, но и для мирового и европейского сообщества документа. При этом читателю предоставлена возможность ознакомления с целым пластом материалов, основанных на этой Конвенции, развивающих ее, содействующих всемерной реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина при проведении демократических и свободных выборов в Российской Федерации.

Уникальность разработки и принятия Конвенции заключается прежде всего в том, что впервые в мировой практике проведена систематизация стандартов свободных и демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования – Содружества Независимых Государств – и их закрепление в формате международно-правового акта – конвенции, носящей обязательный, а не рекомендательный характер. Как известно, участниками Конвенции в настоящее время являются Армения, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан и Российская Федерация. Грузия и Украина, хотя и подписали Конвенцию, пока ее не ратифицировали и не стали ее полноценными участниками.

Конвенция ясно и внятно провозглашает современные принципы демократических выборов. Это – право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Впервые в Конвенции как международном обязательном документе закреплён статус и широкие полномочия международных (иностраных) наблюдателей, которые имеют гарантированные права по наблюдению за выборами. Аналогичные положения

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЮ

имеются и в российском избирательном законодательстве. Таких положений нет в других международных документах, в законодательстве о выборах подавляющего большинства зарубежных стран. Конвенция является важной международной гарантией защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов – избирателей, политических партий, кандидатов и их представителей, действенным инструментом – в содружестве с российским избирательным законодательством – обеспечения свободного характера выборов, как это закреплено в Конституции Российской Федерации.

Подробное и детальное закрепление новых черт избирательного процесса позволяет гражданину быть реальным участником формирования власти и эффективно участвовать в управлении делами своей страны, осознанно и целеустремленно реализовывать свою волю в ходе выборов.

Российская Федерация накопила большой опыт претворения положений Конвенции в своей правоприменительной практике при проведении федеральных и иных выборов. В ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации положения Конвенции являются важным и справедливым аргументом при защите избирательных прав и свобод граждан Российской Федерации. Судебная защита избирательных прав граждан с учетом положений Конвенции осуществляется и Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении конкретных судебных дел.

Положения Конвенции были также использованы ЦИК России при принятии Разъяснений о порядке деятельности международных (иностранных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 года и Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года. Ряд миссий международных наблюдателей в своих заявлениях об итогах наблюдения за выборами подчеркивали позитивный характер воздействия Конвенции на свободный и демократический характер парламентских и президентских выборов.

Конвенция признана международным сообществом, она служит для ряда международных организаций важным ориентиром и подспорьем в выработке региональных избирательных стандартов и демократической практики международного наблюдения за выборами на основе международных избирательных стандартов и уважения суверенитета стран, проводящих выборы и приглашающих международных наблюдателей. В этом ряду также совместная работа Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и Парламентской ассамблеи ОБСЕ по подготовке документа по организации международного наблюдения за выборами в государствах – участниках ОБСЕ, в котором были бы закреплены принципиально новый, демократический, объективный, транспарентный формат международного мониторинга выборов и современная методология наблюдения за выборами и референдумами.

Уверен, что Сборник поможет объективно взглянуть на политические события и избирательные процессы не только на просторах Содружества Независимых Государств, но и окажет помощь в выработке единых международных стандартов демократических выборов, преодолению порочной практики “двойных” стандартов в оценке выборов и свободного волеизъявления народа.

В.Е. Чуров
Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. О процедуре разработки и принятия Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

В течение второй половины XX века государствами – членами различных международных организаций (ООН, Совета Европы, ОБСЕ, Организации американских государств, Европейского Союза, Межпарламентского союза, Организации африканского единства (Африканского союза) и других) принято, подписано или ратифицировано более 30 основных международных документов, регулирующих в той или иной мере вопросы проведения свободных выборов, обеспечения и защиты, в том числе судебной, избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса. Европейский Суд по правам человека имеет определенную практику рассмотрения дел, связанных с защитой избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников выборов, вытекающих из положений европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также статьи 3 Протокола № 1 к ней, единственной конвенциональной статьи, посвященной критериям (стандартам)* проведения свободных выборов. В указанной статье говорится о том, что “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”.

После распада Советского Союза и образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования является обеспечение прав и основных свобод в государствах Содружества в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава и иных документов Содружества Независимых Государств. Одним из таких документов является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октяб-

* В международных документах термин “стандарты” используется в разнообразных сочетаниях и значениях. Так, используются такие сочетания, как “международные стандарты в области прав человека”, “международно признанные стандарты, относящиеся к отправлению правосудия”, “принципы и стандарты, предусмотренные международным правом”, “международные стандарты для демократических выборов”.

ря 2002 года в городе Кишиневе (Республика Молдова) главами семи из двенадцати государств – участников Содружества: президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины. Уникальность разработки и принятия Конвенции заключается в том, что впервые в мировой практике проведена систематизация стандартов демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования – Содружества Независимых Государств – и их закрепление в формате международно-правового акта – конвенции, носящей обязательный характер*. Это особенно важно для государств Содружества, продолжающих процесс формирования национальных избирательных систем и правоприменительной практики на основе универсальной концепции и модели правового регулирования демократических прав и свобод человека и гражданина, учета национальных особенностей и перспектив межгосударственной интеграции и координации.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств подготовлена на основе обобщения и содержательного развития общепризнанных принципов и норм международного права, относящихся к организации демократического избирательного процесса, в том числе международных обязательств государств – участников Содружества Независимых Государств в рамках ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Межпарламентского Союза, иных международных документов в области организации избирательного процесса, обобщения опыта конституционного и правового регулирования и практики проведения выборов в государствах – участниках СНГ в целях сведения разнообразных демократических стандартов оценки качества национального избирательного законодательства, подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, гарантий их реализации в формат единого целевого систематизированного международно-правового документа обязательного характера: Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. При подготовке проекта Конвенции были использованы также результаты научных исследований ряда отечественных авторов.

* Разработка проектов указанной Конвенции, Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (вступили в силу в декабре 2002 года), Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств (одобрен в апреле 2004 года на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и направлен на рассмотрение Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств) были включены в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства Содружества Независимых Государств на период до 2005 года Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и разработаны Временным творческим коллективом под руководством В.И. Лысенко, члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (март 2003 года – март 2007 года), доктора юридических наук (Институт государства и права РАН).

Конвенция содержит следующие основные положения.

Во-первых, в рамках Конвенции продолжилось развитие в конвенциональном формате таких стандартов организации современного избирательного процесса, как демократические, периодические, обязательные, свободные, подлинные, справедливые, конкурентные, открытые и гласные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечение судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществление общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии их реализации.

Конвенция содержит ряд положений, обеспечивающих более эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам. Кроме того, закреплено стремление государств создавать систему правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе списка кандидатов политических партий в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с ограниченными физическими возможностями (инвалидам и др.). Во исполнение этого положения ЦИК России принял решение от 11 июля 2007 года № 20-4/5 “О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации”*, в которых отмечается, в частности, что каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право (и ему должна быть предоставлена возможность) участвовать в общественной жизни государства через свободно избранного им тайным голосованием представителя, лично участвовать в тайном голосовании на выборах, основанном на всеобщем и равном праве, гарантированном в том числе и такими международными нормативными актами, ратифицированными Российской Федерацией, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, Конвенция о правах инвалидов ООН от 24 января 2007 года, а также Рекомендации для международных наблюдателей государств – участников Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и другие.

Немаловажными являются принятые на себя государствами СНГ международные обязательства обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для

* См. приложение 1 к Сборнику.

доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, прогнозов, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

В целях обеспечения осознанного выбора со стороны избирателей государства обяжутся принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов.

Важным элементом Конвенции являются положения о создании системы независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических, свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства, положениями Конвенции.

Во-вторых, в Конвенции закреплены положения, касающиеся места организации международного наблюдения в системе демократических выборов с учетом практики его проведения ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского Союза, других международных организаций, а также органов Содружества Независимых Государств. В отдельной статье 15 Конвенции сформулированы положения, конкретизирующие статус международных наблюдателей, которые дополняются соответствующими положениями других статей Конвенции. В целом впервые в международно-правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей, установлены их обширные полномочия, определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей для объективного наблюдения за выборами и оценки национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. В-третьих, Конвенцией предусматривается создание на основе избирательных органов государств – участников Конвенции специального органа – Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами. Порядок создания и Положение о Межгосударственном избирательном совете должны быть определены Соглашением государств – участников Конвенции.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств является одним из подтверждений стремления стран Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

После подписания Конвенции главами государств – участников Содружества Независимых Государств и последующего ее вступления в силу в соответствии с внутригосударственными процедурами (ратификации не менее чем тремя государствами) в целях обеспечения реализации ряда положений Конвенции необходима была подготовка Положения о Межгосударственном избирательном совете, а также Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Эти документы являются дополнительными международно-правовыми инструментами обеспечения соблюдения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, осуществления международного наблюдения за выборами в государствах-участниках Конвенции.

На основе Конвенции на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года были одобрены Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, а 4 декабря 2004 года Межпарламентская ассамблея приняла новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, распространив методiku международного наблюдения СНГ за выборами также и на референдумы. Рекомендации, наряду с другими документами СНГ, стали вспомогательным методическим пособием, которое помогает международным наблюдателям Содружества Независимых Государств эффективно использовать права и обязанности международного наблюдателя при выполнении своей миссии по наблюдению за выборами (референдумами), выработать профессиональную оценку того, насколько национальное законодательство о выборах и референдумах, практика назначения, подготовки и проведения выборов (референдумов) соответствуют национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов (референдумов). Рекомендации были неоднократно использованы миссиями международных наблюдателей СНГ, направляемыми Межпарламентской ассамблеей и Исполнительным комитетом СНГ для проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов в государствах – участниках СНГ.

На основании решения Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2003 года Исполнительным комитетом СНГ разработано, а Советом министров иностранных дел Содружества Независимых Государств утверждено Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, опирающееся на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами.

В целях удобства пользования Сборником, а он структурно состоит из 7 разделов, все помещенные в нем документы и материалы сгруппированы в основном по тематическим разделам, расположены в специализированных подразделах и в рамках хроно-

логической последовательности принятия документов. В качестве приложения приведен список электронных адресов международных организаций и иных органов в телекоммуникационной сети Интернет, чьи документы включены в настоящий Сборник.

Раздел I настоящего Сборника посвящен историко-хронологическим аспектам разработки, одобрения, принятия Конвенции в рамках действия уставного механизма Содружества Независимых Государств, ратификации и присоединения к Конвенции в соответствии с ее положениями и внутригосударственными процедурами. В целях сохранения атмосферы, связанной с разработкой, принятием и ратификацией Конвенции, ряд документов воспроизведен в оригинальном формате.

В разделе II Сборника приведен официальный текст Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, а также оговорки Грузии и Украины при подписании Конвенции 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

Раздел III посвящен правовой основе организации международного наблюдения за выборами в Содружестве Независимых Государств миссиями международных наблюдателей СНГ на базе Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендаций для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Положения о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ. При этом применительно к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 года в данный раздел включено постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 2007 года № 51/432-5, которым были утверждены Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей и образец удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении парламентских выборов. В раздел также включено Заявление международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которое было оглашено в городе Москве 3 декабря 2007 года*.

Решения, характеризующие деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации по применению положений Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в своей правоприменительной практике, также сгруппированы в отдельный раздел IV, что позволяет более рельефно показать сопряженность российского избирательного законодательства с поло-

* Заявление оглашено Айдаровым Наурыз Губайдуллаевичем (Глава Миссии), Чергинцом Николаем Ивановичем, Ходжаевым Махамаджон Сулаймановичем, Мирзояном Геннадием Георгиевичем 3 декабря 2007 года на пресс-конференции Миссии наблюдателей от СНГ о результатах наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (*примеч. В.И. Лысенко*).

жениями Конвенции по проведению свободных демократических выборов в Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации при рассмотрении ими в рамках конституционного и гражданского судопроизводства дел, связанных с избирательными спорами и защитой избирательных прав и свобод избирателей, иных участников выборов.

Кроме того, в Сборнике в разделе V помещен проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств, разработка и принятие которого предусмотрено статьей 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в качестве одного из организационных компонентов механизма наблюдения за выполнением государствами – участниками Конвенции обязательств по Конвенции. Основными целями деятельности Межгосударственного избирательного совета (если образование данного органа состоится) являются оказание содействия в реализации положений Конвенции, других сопряженных международных обязательств государств в области проведения свободных демократических выборов, в организации и проведении наблюдения за выполнением положений Конвенции, осуществлении международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов, создании условий для широкого и объективного освещения хода подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод человека и гражданина, формировании демократической правовой культуры избирателей и иных участников выборов. 15 апреля 2004 года Межпарламентская ассамблея СНГ одобрила проект Положения о Межгосударственном избирательном совете и установленным порядком направила его в Исполнительный комитет СНГ, а Исполнительный комитет СНГ, согласно действующей в Содружестве процедуре, – в государства – участники СНГ для получения соответствующего заключения правительств по проекту Положения. Пока данный Совет не образован. Его создание будет способствовать дальнейшему совершенствованию методологии международного наблюдения за выборами в регионе СНГ, формированию международного механизма обеспечения реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина при проведении выборов и референдумов.

В связи с тем, что в свое время (2001 г.) текст проекта Конвенции прошел правовую экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) и получил положительный отзыв, в котором, в частности, отмечалось, что Конвенция обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах СНГ по пути демократизации, в самостоятельный раздел VI Сборника включен один из документов БДИПЧ ОБСЕ – “Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. Отчет БДИПЧ ОБСЕ о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах – участниках”, в котором речь идет о демократическом потенциале Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и его включении в лучшую электоральную практику государств – участников ОБСЕ.

В раздел VII включены некоторые документы, определяющие перспективы развития международного наблюдения за выборами.

В целях ознакомления зарубежной аудитории с основными документами Содружества Независимых Государств, некоторыми постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по применению положений федерального избирательного законодательства во взаимосвязи с положениями Конвенции при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2 декабря 2007 года, помещенными в настоящий Сборник, в специальном его разделе VIII помещены Конвенция и ряд иных документов на английском языке. В марте 2007 года Венецианская комиссия (Европейская комиссия “За демократию через право”) на своем заседании одобрила Заключение относительно Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, признав за ней международно-правовую ценность в деле организации демократического избирательного процесса, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников выборов. Указанный документ (на английском языке) также помещен в настоящем Сборнике.

Международное сообщество признает вклад Конвенции в становление и развитие современной системы международных избирательных стандартов. В этом ряду, в частности, также рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы, в которых Комитету министров рекомендуется подготовить международно-правовой документ в формате европейской конвенции.

Настоящий Сборник подготовлен совместными усилиями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и Исполнительного комитета СНГ. В состав авторского коллектива входят специалисты, которые принимали непосредственное участие в разработке Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, ряда других документов, помещенных в Сборнике.

Цель настоящего издания – познакомить читателей с документальной историей подготовки, принятия и ратификации Конвенции, присоединения к ней в последующем других государств – участников СНГ, а также применением ее положений в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, а также иных выборов в Российской Федерации.

Сборник адресован всем, кто интересуется вопросами создания современной международной правовой основы подготовки и проведения демократических и свободных выборов в государствах – участниках СНГ, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, других участников выборов в соответствии с международными избирательными стандартами и избирательными стандартами СНГ, состоянием и перспективами их развития в рамках Содружества Независимых Государств.

2. Основные хронологические этапы

1 декабря 2000 года – в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации Пр-2373 по разработке проектов федеральных законов в соответствии с положениями доклада “О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах” Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступает с инициативой разработки Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Создается Временный творческий коллектив по подготовке данного документа (руководитель – В.И. Лысенко, член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук).

7 декабря 2000 года – состоялось заседание Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, на котором было принято решение о разработке по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Разработка проекта Конвенции включена в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года.

19 февраля 2001 года – проведена научная экспертиза проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации.

17 апреля 2001 года – состоялось обсуждение проекта Конвенции на заседании Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

23 апреля 2001 года – подготовленный вариант проекта Конвенции был первоначально одобрен на Московской встрече организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств 23 апреля 2001 года, на котором представителями национальных избирательных органов (избирательных комиссий) Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана, Украины было подписано Заявление, в котором проект Конвенции оценивается как эффективный международно-правовой инструмент, определяющий стандарты демократических выборов и механизмы защиты избирательных прав и свобод граждан в государствах Содружества, а также выражается возможность и необходимость объединения усилий организаторов выборов и Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств для скорейшей подготовки указанной Конвенции и внесения ее согласованного текста на рассмотрение Советом глав государств Содружества Независимых Государств*.

* Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 4 (118). С. 66–85.

29 июня 2001 года – получено заключение Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) на проект Конвенции, в котором, в частности, отмечается, что “подготовка проекта Конвенции безусловно обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах Содружества Независимых Государств по пути демократизации”.

23 октября 2001 года – Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств направил проект Конвенции министрам иностранных дел стран Содружества Независимых Государств для подготовки предложений к заседанию полномочных представителей и экспертов государств – участников Содружества Независимых Государств по согласованию проекта Конвенции.

8 ноября 2001 года – получено заключение Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации об отсутствии замечаний концептуального характера по проекту Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

19–20 ноября 2001 года – в г. Минске (Республика Беларусь) на первом совещании полномочных представителей и экспертов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также Туркменистана, Украины (участвовали в качестве наблюдателей) по согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ проект Конвенции был рассмотрен и принято решение направить проект Конвенции для рассмотрения в государства Содружества Независимых Государств и проинформировать Межпарламентскую ассамблею государств – участников Содружества Независимых Государств о результатах состоявшегося обсуждения проекта Конвенции.

24 ноября 2001 года – на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (постановление № 5 от 24 ноября 2001 года) проект Конвенции был одобрен и направлен для рассмотрения в Совет Глав государств Содружества Независимых Государств. При этом Межпарламентская ассамблея обратилась к международным парламентским организациям с призывом поддержать инициативу Межпарламентской ассамблеи о развитии сотрудничества в разработке международных стандартов избирательного права.

23 января 2002 года в г. Минске после одобрения проекта Конвенции Межпарламентской ассамблеей и с учетом первого этапа рассмотрения проекта в государствах – участниках Содружества состоялось второе совещание полномочных представителей и экспертов Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызии, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана (делегация Украины участвовала в качестве наблюдателей), а также представителей Межпарламентской ассамблеи и Исполнительного комитета СНГ по окончательному согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Проект Конвенции был окончательно согласован и рекомендован

Исполнительному комитету СНГ для внесения в установленном порядке для рассмотрения на заседании Совета глав государств Содружества.

29 января 2002 года – проект Конвенции направлен Исполнительным комитетом СНГ министрам иностранных дел стран Содружества Независимых Государств.

23 мая 2002 года – проект Конвенции обсужден на третьем экспертном заседании полномочных представителей и экспертов государств – участников Содружества Независимых Государств по согласованию проекта Конвенции, в ходе которого был окончательно согласован текст проекта Конвенции. Участники заседания констатировали, что в ходе разработки проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств учтены рекомендации и предложения, поступившие от национальных, межгосударственных, международных органов и организаций, центральных избирательных комиссий, научных учреждений, министерств и ведомств стран Содружества Независимых Государств, Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, БДИПЧ ОБСЕ. На разных этапах подготовки проект Конвенции дважды по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проходил международно-правовую экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, которое высоко оценило подготовленный документ. Конвенция основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права в области организации демократического избирательного процесса, которые в Конвенции обогащены избирательным опытом последних десятилетий, конкретизированы, а по ряду положений и позиций существенно развиты, имеют общеобязательный характер.

24 мая 2002 года – проект Конвенции направлен Исполнительным комитетом Содружества Независимых Государств министрам иностранных дел стран СНГ для внесения его на обсуждение на совещании министров иностранных дел государств – участников Содружества Независимых Государств.

30 мая 2002 года – на совещании Совета министров иностранных дел СНГ в городе Москве принято решение одобрить проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и внести указанный проект Конвенции на рассмотрение Совета глав государств Содружества Независимых Государств.

7 октября 2002 года – на заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств в городе Кишиневе (Республика Молдова) текст Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств был подписан главами семи государств (Армении, Грузии (с оговоркой), Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины (с оговоркой)).

9 декабря 2002 года – Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики нотой сообщило Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств о намерении своей страны рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции о

стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

11 февраля 2003 года – Правительство Киргизской Республики внесло Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств на ратификацию в Жогорку Кенеш (парламент) Киргизской Республики.

8 апреля 2003 года – Президент Российской Федерации В.В. Путин внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и назначил Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

3 июня 2003 года – Законодательное собрание Жогорку Кенеша Киргизской Республики приняло Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев”.

10 июня 2003 года – Правительство Республики Таджикистан внесло Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств на ратификацию в Маджлиси Оли (парламент) Республики Таджикистан.

11 июня 2003 года – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации единогласно приняла Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

25 июня 2003 года – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрил Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

1 июля 2003 года – Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Киргизской Республики одобрило Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев”.

2 июля 2003 года – Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 89-ФЗ “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

1 августа 2003 года – Президент Киргизской Республики А.А. Акаев подписал Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества

Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев” и поручил Министерству иностранных дел Киргизской Республики уведомить Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Киргизской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции.

14 августа 2003 года – Министерство иностранных дел Киргизской Республики уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Киргизской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

25 августа 2003 года – Министерство иностранных дел Российской Федерации уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о ратификации Российской Федерацией Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

8 октября 2003 года – Маджлиси Оли (парламент) Республики Таджикистан постановлением № 918 ратифицировал Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

4 ноября 2003 года – Министерство иностранных дел Республики Таджикистан уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Республикой Таджикистан внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

11 ноября 2003 года – вступление в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств после ее ратификации Республикой Киргизией, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан (в соответствии со статьей 22 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств она вступает в силу после ее ратификации тремя государствами, подписавшими Конвенцию)*.

24 ноября 2003 года – Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств уведомил государства Содружества о вступлении Конвенции в силу с 11 ноября 2003 года.

16 июля 2004 года – Парламент Республики Молдова Законом № 267-XV ратифицировал Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

23 июля 2004 года – Президент Республики Молдова В. Воронин подписал Указ № 1932-III “О промульгации Закона о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

* См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2002. № 3 (34). СПб. С. 343–366.

17 декабря 2004 года – Президент Республики Молдова В. Воронин подписал Ратификационную грамоту № 23m/2004 о ратификации Конвенции.

14 марта 2005 года – Министерство иностранных дел Республики Армения уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о ратификации Республикой Армения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

7 июня 2007 года – принят Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 года № 260 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

13 июня 2007 года – Министерство иностранных дел Республики Казахстан уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о присоединении Республики Казахстан к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

И.Б. Борисов,
*кандидат юридических наук,
член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*

В.И. Лысенко,
*доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
(март 2003 года – март 2007 года)*

РАЗДЕЛ I

**Документы и материалы
о разработке, ратификации, вступлении в силу
и присоединении к Конвенции о стандартах
демократических выборов, избирательных прав и свобод
в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
(2000–2007 годы)**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ**Межпарламентской Ассамблеи государств – участников
Содружества Независимых Государств*****О задачах Межпарламентской Ассамблеи
в реализации межгосударственных программ развития
Содружества Независимых Государств***

Обсудив задачи и формы участия Межпарламентской Ассамблеи в реализации Программы действий по развитию Содружества Независимых Государств до 2005 года, Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года, Программы государств – участников Содружества Независимых Государств по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма на период до 2003 года,

отмечая уникальный опыт межпарламентского сотрудничества, накопленный Межпарламентской Ассамблеей при разработке и принятии 115 модельных законодательных актов и рекомендаций по сближению национального законодательства,

учитывая активное участие Межпарламентской Ассамблеи в миротворческих процессах по урегулированию конфликтов на территории стран Содружества, в наблюдении за ходом парламентских и президентских выборов,

констатируя высокий международный авторитет Межпарламентской Ассамблеи, успешно сотрудничающей в рамках соглашений с ООН, Парламентской Ассамблеей Совета Европы, Парламентской Ассамблеей ОБСЕ, Парламентской Ассамблеей Черноморского экономического сотрудничества, Межпарламентским Комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, Парламентским Собранием Союза Беларуси и России,

считая первостепенной задачей постоянных комиссий МПА создание условий для более динамичного сближения и гармонизации законодательства государств – участников СНГ в целях расширения и углубления их интеграции в важнейших сферах жизнедеятельности Содружества,

Межпарламентская Ассамблея п о с т а н о в л я е т :

1. Утвердить одобренный Советом МПА Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (приложение 1).

2. Утвердить Перечень основных вопросов, предлагаемых к развернутому обсуждению на пленарных заседаниях Межпарламентской Ассамблеи в 2001–2005 годах (приложение 2)*.

3. Обратиться к парламентам государств – участников МПА с предложением включить в свои регламенты процедуру рассмотрения модельных законодательных актов, рекомендаций и других документов Межпарламентской Ассамблеи и регулярного информирования Совета МПА об их использовании.

* Не приводится (примеч. В.И. Лысенко).

4. Поручить Совету МПА:

- обратиться к руководителям отраслевых органов Содружества с предложением принять активное участие в разработке модельных законодательных актов и рекомендаций по соответствующим направлениям,
- регулярно анализировать ход выполнения Перспективного плана модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств до 2005 года и вносить в случае необходимости коррективы,
- предусмотреть финансирование деятельности рабочих групп и отдельных разработчиков наиболее актуальных и сложных модельных законодательных актов,
- обратиться в Совет глав правительств СНГ с просьбой о выделении дополнительных финансовых средств для разработки модельных законодательных актов, включенных в межгосударственные программы СНГ.

**Санкт-Петербург,
9 декабря 2000 года
№ 16-4**

**Председатель
Совета Ассамблеи
Е.С. СТРОЕВ**

Приложение 1
к постановлению
Межпарламентской Ассамблеи
от 9.12.2000 г. № 16-4

**Перспективный план
модельного законодательства и сближения национального законодательства
в Содружестве Независимых Государств
на период до 2005 года
(Извлечение)**

		VII. В правовой сфере		
п/п	Наименование модельного законодательного акта или рекомендации	Разработчики	Постоянная комиссия МПА, ответственная за подготовку документа	Срок представления документа в комиссию
113.	Конвенция “О стандартах свободных и демократических выборов в государствах – участниках СНГ”	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	Комиссия по правовым вопросам	2001 г.
114.	Рекомендация (руководство) о наблюдателях Межпарламентской Ассамблеи за проведением выборов в государствах – участниках СНГ	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	Комиссия по правовым вопросам	2001 г.

МОСКОВСКАЯ ВСТРЕЧА ДЕЛЕГАЦИЙ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ*

О встрече организаторов выборов стран СНГ

В Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 23 апреля 2001 года состоялась встреча делегаций организаторов выборов стран Содружества Независимых Государств.

В заседании, организованном по инициативе ЦИК России и посвященном обсуждению проекта Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств”, приняли участие делегации центральных избирательных комиссий Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Таджикистана и Украины.

Присутствовали также представители Исполнительного комитета СНГ, Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Администрации Президента Российской Федерации, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, сотрудники МИДа России, послы и другие дипломаты посольств стран СНГ.

Открывая Московскую встречу делегаций организаторов выборов стран Содружества, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А.Вешняков отметил, что Конвенция может стать весьма эффективным средством для консолидации подлинно демократического, правового общества в странах СНГ. Он подчеркнул, что на внешнеполитической арене Россия, как и другие страны Содружества, традиционно выступает за выработку совместных подходов к решению различных вопросов. С этой точки зрения представляется принципиально важным выработать коллективное мнение организаторов выборов стран СНГ по проблеме избирательных стандартов, которая сегодня приобретает не только международно-правовой, но и политический характер. Опыт избирательной практики в различных странах мира ставит организаторов выборов перед необходимостью выработки единых подходов к оценке качества организации избирательного процесса, требует согласования критериев международного наблюдения. Настало время установить единое понимание и единую трактовку используемой избирательной терминологии, подчеркнул Председатель ЦИК России, кодифицировать правовые стандарты в области организации и проведения выборов, применяемые в различных международно-правовых документах.

Сам проект Конвенции представил руководитель Временного творческого коллектива, член Научно-методического совета при ЦИК России В.И. Лысенко. Он особо от-

* Материалы Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств включают следующие материалы и документы: информационный материал “О встрече организаторов выборов стран СНГ”, документ “Заявление участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств”, пояснительную записку и текст проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 4 (118). С. 66–85.

метил, что положения Конвенции полностью соответствуют Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, носят по сравнению с перечисленными документами более конкретный характер и разработаны с учетом норм избирательного законодательства стран Содружества.

Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств М.И. Кротов информировал, что на заседании Постоянной комиссии по правовым вопросам МПА СНГ проект Конвенции был рассмотрен, одобрен и рекомендован для направления в национальные парламенты стран Содружества. Руководство МПА СНГ выражает надежду, что данный документ вступит в силу уже до конца текущего года.

Участники встречи констатировали, что в предложенном для обсуждения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации проекте Конвенции как в рамочном документе обобщается богатый опыт правового регулирования и практики проведения выборов в государствах – участниках СНГ. Положения проекта Конвенции соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права в области организации избирательного процесса, обеспечения избирательных прав граждан, отвечают обязательствам государств – участников, связанным с их членством в ООН, ОБСЕ, Совете Европы.

Немаловажно и то, что принятие Конвенции могло бы стимулировать работу по совершенствованию национальных избирательных законодательств, помочь эффективно противостоять тактике “двойных стандартов”, нередко проявляющейся в практике международного наблюдения за выборами.

С развернутыми и конкретными замечаниями по отдельным положениям проекта Конвенции выступили руководители всех делегаций организаторов выборов стран СНГ.

Одобрив проект Конвенции, участники встречи поддержали предложение первого заместителя Председателя Исполнительного комитета СНГ Д.П. Булахова объединить усилия организаторов выборов и МПА СНГ для доработки и вынесения согласованного текста Конвенции на рассмотрение Совета глав государств – участников СНГ. Руководители центральных избирательных комиссий стран Содружества подписали совместное Заявление.

Ниже публикуются тексты Заявления и проекта Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств”, в который внесены изменения и дополнения, высказанные участниками Московской встречи. Оба документа переданы в Секретариат Совета МПА СНГ.

Управление международных связей

ЗАЯВЛЕНИЕ**участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств**

Мы, участники Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств,

признавая, что одной из главных целей Содружества Независимых Государств является утверждение прав человека и достоинства личности, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан, усиление гарантий проведения демократических выборов, заявляем о своей решимости и далее активно поддерживать процессы демократического развития в наших странах, наращивать усилия по формированию пространства общих правовых стандартов в области организации и проведения выборов.

Обсудив проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств”, оцениваем его

как своевременный, конструктивный и значимый для достижения указанной цели документ, учитывающий общедемократические тенденции правового регулирования выборов и практики их проведения;

как эффективный международно-правовой инструмент, определяющий стандарты демократических выборов и механизмы защиты избирательных прав и свобод граждан в государствах Содружества.

Мы считаем возможным и необходимым объединить усилия организаторов выборов и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для скорейшей подготовки указанной Конвенции и внесения ее согласованного текста на рассмотрение Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств с тем, чтобы придать новый импульс совместным действиям в дальнейшей демократизации избирательного процесса, обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан наших государств.

от имени:

Центральной избирательной комиссии Республики Армения
Председатель

А.И. Саградян

Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам
и проведению республиканских референдумов
Председатель

Л.М. Ермошина

Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан
Председатель

З.Я. Балиева

Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов
Кыргызской Республики
Председатель

С.И. Иманбаев

Центральной избирательной комиссии Республики Молдова
Председатель

Д.И. Ниделку

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
Председатель

А.А. Вешняков

Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов
Республики Таджикистан
Председатель

М.Б. Болтуев

Центральной избирательной комиссии Украины
Председатель

М.М. Рябец

*Москва,
23 апреля 2001 года*

КОНВЕНЦИЯ
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод граждан государств – участников
Содружества Независимых Государств
(проект)

Проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств” (далее – проект Конвенции) разработан членами Временного творческого коллектива (руководитель – Лысенко В.И., член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук (Институт государства и права Российской академии наук) в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (пункт 113 Раздела 7), утвержденным постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 16-4 от 9 декабря 2000 года.

Целесообразность принятия данной Конвенции обусловливается тем, что в настоящее время в рамках Содружества Независимых Государств не существует единого международно-правового документа, содержащего основные стандарты организации демократических выборов, гарантий избирательных прав и свобод граждан, участия политических партий в выборах, а также обеспечения информационного освещения выборов, международного наблюдения за выборами. Немаловажным фактором является необходимость учета национальных демократических особенностей организации избирательного процесса в целях пополнения на их основе общепризнанных начал организации выборов.

Проект Конвенции подготовлен на основе общепризнанных принципов и норм международного права, прежде всего ООН, ОБСЕ, Совета Европы в области организации избирательного процесса, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека

и гражданина, обобщения опыта правового регулирования и практики проведения выборов в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, и в целях сведения базовых стандартов оценки качества подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, гарантий их реализации в формате единого рамочного документа.

Проект Конвенции состоит из преамбулы и 25 статей. Статьи 1–10 проекта определяют основные принципы избирательного права и организации избирательного процесса, гарантии их реализации, статьи 11–17 – организационно-правовые вопросы и основы статуса участников избирательного процесса, статьи 18–25 – процедурный порядок принятия, ратификации, денонсации Конвенции, в том числе порядок совершения государством оговорки в отношении конкретных положений (статей) настоящей Конвенции при ее подписании.

Проект Конвенции содержит следующие исходные положения.

Во-первых, в его рамках предпринята попытка объединить (кодифицировать) и развить международно-правовые нормы в области избирательного права и организации избирательного процесса посредством обобщения в формате Конвенции таких общепризнанных принципов (стандартов), как принципы всеобщности, равенства, прямых выборов, справедливости, тайного характера голосования, свободы и открытости, подлинности, периодичности (обязательности) выборов, судебной защиты избирательных прав, гражданского контроля и международного наблюдения за выборами, гарантии их осуществления. В проекте Конвенции впервые даны, с учетом политико-правовых реалий, развернутые определения вышеназванных стандартов, в том числе с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств, и механизмы их реализации.

Кроме того, в отдельных статьях проекта закреплены такие принципы избирательного права, как прямое избирательное право, открытость и гласность при подготовке и проведении выборов. Предусматривается также создание гарантий и условий для обеспечения свободного и тайного голосования лицам с физическими отклонениями (инвалидам).

Во-вторых, в проекте Конвенции закреплены положения, касающиеся международного наблюдения за выборами. Впервые в международно-правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей, установлены их полномочия, определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей.

В-третьих, предусматривается создание специального органа – Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции. Принимая во внимание тот факт, что отдельные государства, в силу особенностей их национального законодательства либо иных причин, могут быть не вполне готовы к подписанию настоящей Конвенции в полном ее объеме, в отдельной статье закреплено право государства на оговорку в отношении конкретных положений настоящей Конвенции и процедура совершения такой оговорки, в соответствии с которыми такие государства смогут присоединиться к отдельным положениям (статьям) Конвенции по мере совершенствования своего национального законодательства, устранения причин и условий, послуживших основанием для конкретной оговорки.

Проект Конвенции содержит и иные инновационные элементы международно-правового регулирования основных стандартов выборов, избирательных прав и свобод граждан в рамках современного демократического избирательного процесса.

Одобрение данной инициативы потребует подготовки Положения о Межгосударственном избирательном совете, которое в совокупности с подготавливаемыми Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств Рекомендациями (Руководством) для международного наблюдателя Межпарламентской Ассамблеи за проведением выборов в государствах – участниках настоящей Конвенции станет дополнительным международно-правовым инструментом обеспечения соблюдения основных стандартов выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов.

Авторский коллектив выражает благодарность кафедре международного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, всем, кто высказал свои замечания, рекомендации и пожелания в процессе подготовки проекта настоящей Конвенции.

Проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств” одобрен 17 апреля 2001 года на заседании Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, а также 23 апреля 2001 года на Московской встрече организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств, на котором было подписано Заявление о необходимости объединения усилий по завершению подготовки к принятию проекта настоящей Конвенции в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств.

В.И. ЛЫСЕНКО,

руководитель

Временного творческого коллектива,

член Научно-методического совета

при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,

доктор юридических наук

(Институт государства и права РАН)

ОГЛАВЛЕНИЕ*

- Статья 1. Стандарты демократических выборов.
Статья 2. Всеобщее избирательное право.
Статья 3. Равное избирательное право.
Статья 4. Прямое избирательное право.
Статья 5. Тайное голосование.
Статья 6. Периодические и обязательные выборы.
Статья 7. Открытые и гласные выборы.
Статья 8. Свободные выборы.
Статья 9. Подлинные выборы.
Статья 10. Справедливые выборы.
Статья 11. Проведение выборов независимыми избирательными органами.
Статья 12. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций).
Статья 13. Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности кандидатов, политических партий (коалиций).
Статья 14. Статус и полномочия национальных наблюдателей, доверенных лиц кандидатов.
Статья 15. Обжалование в судах и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан.
Статья 16. Избирательная документация.
Статья 17. Статус и полномочия международных наблюдателей.
Статья 18. Меры, которые не должны считаться дискриминационными.
Статья 19. Права и обязанности государств – участников Конвенции.
Статья 20. Статус Межгосударственного избирательного совета.
Статья 21. Подписание, ратификация и вступление в силу Конвенции.
Статья 22. Право оговорки.
Статья 23. Предоставление информации.
Статья 24. Денонсация.
Статья 25. Уведомление.

* Оглавление составлено в целях удобства ознакомления с проектом Конвенции.

**КОНВЕНЦИЯ
О СТАНДАРТАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ,
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Государства – участники настоящей Конвенции, подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах человека, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном на подлинных и периодических выборах,

исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств, будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, на основе конституции, национальных правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием,

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении демократических выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе права и в условиях верховенства закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

будучи убежденными, что выборы являются одним из политико-правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина, который накоплен государствами – участниками Содружества Независимых Государств,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения, заключенные в настоящей Конвенции, на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь создать дополнительные гарантии для организации международного наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Стандарты демократических выборов

1) Стороны исходят из того, что выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти народа и воля народа, свободно выраженная на демократических выборах, является основой избираемых органов государственной власти и

местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, легитимности избираемых органов, выборных должностных лиц.

2) Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются закрепленные в конституции (других основных законах) и национальных законах право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм голосования, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, гражданского контроля и международного наблюдения за выборами, гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3) Право гражданина избирать и быть избранным должно быть закреплено в конституции, а порядок его осуществления должен определяться законами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод граждан не должно противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации, а также носить дискриминационный характер.

4) Назначение, подготовка и проведение выборов должно осуществляться на основе конституции, национальных законов.

5) Избранные лица вступают в выборную должность в установленные законами порядке и сроки и признают свою ответственность перед избирателями.

6) Конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство должно обеспечивать легитимный и публичный характер выборов, защиту и реализацию избирательных прав, свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса.

7) Не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных организаций и международных общественных движений в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выдвижению и избранию депутатов, выборных должностных лиц, иных избираемых органов и лиц в государствах, подписавших настоящую Конвенцию.

Статья 2

Всеобщее избирательное право

Стороны исходят из того, что соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, национальными законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального)

представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным не зависит и реализуется без каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства;

в) каждый гражданин имеет право доступа к действенной беспристрастной и равной государственной или иной, установленной законом, процедуре регистрации (учета) избирателей, а также на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию;

г) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения выборов за пределами территории своего государства, обладает равным с иными гражданами избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения государства, государственные органы и должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод, установленных конституциями и законами.

Статья 3

Равное избирательное право

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа равного избирательного права означает:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить на равной основе с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на равный вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования на основе избирательных округов, эти округа должны образовываться на справедливой основе так, чтобы их результаты возможно точно и полно выражали волю всех избирателей, при этом одним из критериев образования избирательных округов могут быть примерное равенство избирателей с допустимым минимальным отклонением от средней нормы представительства на избирательный округ, труднодоступный и отдаленный характер местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2) Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3) В случаях и порядке, предусмотренном законами, гражданину должна быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации голосования вне помещения для голосования, голосования по почте, по открепительному удостоверению, досрочного голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4) Стороны признают, что каждый гражданин должен иметь равные возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах в соответствии с конституцией, национальными законами.

5) Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституциями, национальными законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению обязанностей перед избирателями.

6) Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного либо профессионального положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Статья 4

Прямое избирательное право

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против кандидата (списка кандидатов) непосредственно.

2) Стороны признают, что если в соответствии с конституциями, национальными законами, часть или все депутатские мандаты в одной из палат парламента не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых выборов, данное положение не противоречит настоящей Конвенции.

Статья 5

Тайное голосование

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа тайного голосования означает исключение контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2) Право граждан на тайну голосования не может никоим образом и чем бы то ни было быть ограничено.

3) Проведение выборов осуществляется с использованием процедуры тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

4) Избирательные органы обязаны обеспечивать соблюдение предусмотренных конституциями, законами, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершением кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Статья 6

Периодические и обязательные выборы

1) Стороны признают, что выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституциями и законами.

2) Выборы должны проводиться с периодичностью, устанавливаемой конституциями, законами, так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3) Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституциями и законами. Изменение срока полномочий должно устанавливаться в порядке, предусмотренном конституциями, национальными законами. Законодательная норма об изменении (увеличении или уменьшении) установленного конституциями, законами срока полномочий избираемых органов, выборных должностных лиц должна вступать в силу после истечения срока полномочий действующего выборного органа, выборного должностного лица, а в случае досрочного прекращения полномочий выборного органа, выборного должностного лица – после прекращения указанных полномочий.

4) Стороны исходят из того, что не должны предприниматься действия или распространяться призывы к совершению действий, побуждающих или имеющих своей целью побуждение к срыву или отмене или переносу срока выборов, выполнения избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, национальными законами.

5) Стороны исходят из того, что в условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложена дата проведения выборов.

Статья 7

Открытые и гласные выборы

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа открытых и гласных выборов означает, что подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2) Решения избирательных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

3) Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4) Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления гражданского контроля и международного наблюдения за выборами.

Статья 8

Свободные выборы

1) Стороны исходят из того, что верховенство конституций, законов является основой для проведения свободных выборов и соблюдение принципа свободных выборов

должно обеспечивать гражданам и иным участникам избирательного процесса возможность без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания, либо воздействия, либо принуждения, в том числе исходя из итогов голосования и результатов выборов, а также обеспечения правовых и иных гарантий относительно того, что будет неукоснительно соблюдаться реализация принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2) Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать за либо против какого-либо определенного кандидата, определенный список кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден ни судом, ни иначе объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидатов, списки кандидатов.

3) Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституциями и законами. Ни один кандидат или политическая партия (коалиция), иное общественное объединение или организация не должны использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Статья 9

Подлинные выборы

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа подлинных выборов должно обеспечивать выявление свободно выраженной воли народа и приведение к ее осуществлению непосредственно.

2) Подлинные выборы предоставляют избирателям основанный на законе выбор кандидатов, списков кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, которые осуществляются через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3) При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4) При подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемыми законами, – официальные языки составных частей государственной территории, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5) Назначение и проведение выборов, избирательных действий и процедур, предусмотренных конституциями и законами, должно осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6) Подлинные выборы предполагают равные и справедливые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не должны включать требования, способные стать основанием для ограничений либо привилегий дискриминационного характера. Всякое произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации в целях нанесения ущерба отдельным политическим партиям (коалициям), кандидатам, спискам кандидатов не допускается.

7) Каждый кандидат и политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, при этом каждый кандидат и политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и иные органы, в том числе избирательные органы, в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8) Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод, в том числе в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, должны преследоваться по закону.

Статья 10

Справедливые выборы

1) Стороны исходят из того, что соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных условий для всех участников избирательного процесса.

2) Стороны исходят также из того, что соблюдение принципа справедливых выборов должно сопровождаться дальнейшими шагами по выработке законодательных и других мер, направленных на обеспечение женщинам справедливых и реальных наравне с мужчинами возможностей реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как в личном качестве, так и в составе политических партий (коалиций) на условиях и в порядке, предусмотренными конституциями, национальными законами.

3) При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

- а) всеобщее и равное избирательное право;
- б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
- в) справедливое и гласное национальное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);
- г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;
- д) организация избирательного процесса независимыми беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным гражданским контролем, международным наблюдением;
- е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то законом органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан,

кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

Статья 11

Проведение выборов независимыми избирательными органами

1) Стороны исходят из того, что подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на независимые избирательные органы, действующие в пределах компетенции, установленной конституциями, национальными законами.

2) Стороны обязуются не допускать образование и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют, либо осуществляют полностью или частично, либо препятствуют законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в деятельность, либо присваивают статус, функции и полномочия избирательных органов.

3) Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава (членов) избирательного органа или досрочного прекращения полномочий члена (членов) избирательного органа должны устанавливаться законом. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий члена (членов) избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны воспрепятствовать осуществлению избирательным органом возложенных на него правовыми актами полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4) Стороны признают важность предоставления права кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, назначить в избирательный орган, зарегистрировавший кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию) в порядке, предусмотренном законами.

5) Решения и нормативные акты соответствующих избирательных органов, принятые в пределах компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

6) Стороны признают и возлагают законами на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также их должностные лица обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, – обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное время, возможность для размещения печатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Статья 12

Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1) Стороны исходят из того, что финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств национального бюджета.

2) Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренными конституциями и законами, выделение кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность создавать на период выборов собственные денежные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании и использовать для этих целей собственные денежные средства, добровольные денежные пожертвования физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме тех, которые поступили в указанные фонды, должно быть запрещено национальными законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3) Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, международных организаций, международных общественных движений, лиц без гражданства, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, другим организациям, которые прямо или косвенно или иным образом относятся либо находятся под непосредственным влиянием или контролем кандидата, политической партии (коалиции) и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4) Государства – участники настоящей Конвенции обеспечивают открытый и прозрачный характер всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем, чтобы избежать каких-либо тайных или анонимных пожертвований как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов, списки кандидатов на выборах.

5) Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с периодичностью, установленной национальными законами, представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, жертвователях, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

6) Государство – участник настоящей Конвенции может образовать или возложить полномочия по осуществлению контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) на специальный орган или органы, должностных лиц либо избирательные органы.

7) Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, а также финансирования деятельности кандидатов, политической партии (коалиций), а также перечень мер по предупреждению, предотвращению или пресечению коррупции при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должен устанавливаться национальными законами, иными нормативными правовыми актами.

Статья 13

**Государственная информационная поддержка выборов
и агитационной деятельности кандидатов, политических партий (коалиций)**

1) Государство обеспечивает свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2) Средства массовой информации и телекоммуникаций в соответствии с конституцией и законами призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов, их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституций, законов, международных обязательств государства.

3) Стороны считают, что в соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4) Государства обеспечивают гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим зарегистрированный список кандидатов, общественным объединениям свободу проведения в любых допускаемых законом формах и законными методами агитационной деятельности в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия произвольного или дискриминирующего блокирования предвыборной информации или цензурного усмотрения.

5) Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституциями, законами должны обеспечиваться справедливые и равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6) При проведении агитационной деятельности не допускаются злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий, призывы, возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7) Стороны исходят из того, что средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства – участника настоящей Конвенции не вправе кем бы то ни было использоваться с целью участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства – участника настоящей Конвенции.

8) Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политическими партиями (коалициями) своей агитационной деятельности, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Статья 14

Статус и полномочия национальных наблюдателей, доверенных лиц кандидатов

1) Стороны признают, что каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), общественное объединение, группа избирателей вправе в порядке, установленном законами, назначить в избирательные органы национальных наблюдателей, доверенных лиц, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2) Права и обязанности национальных наблюдателей, доверенных лиц должны быть определены в законодательстве.

3) Стороны признают, что национальным наблюдателям, доверенным лицам должны быть предоставлены следующие права:

- а) знакомиться со списками избирателей, иными избирательными документами;
 - б) находиться в помещении для голосования;
 - в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
 - г) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
 - д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержания бюллетеней; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов;
 - е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;
 - ж) обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования в избирательный орган;
 - з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.
- 4) В случаях и порядке, предусмотренными законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов.

Статья 15

Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

В случае непризнания или нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан пострадавшее лицо или лица должны иметь право обжалования в независимых и беспристрастных судах, а в случаях и порядке, установленными национальными законами, также в избирательных органах, а лица, виновные в совершении действий (бездействия), запрещенных национальными законами, должны нести ответственность в соответствии с законами.

Статья 16

Избирательная документация

1) Стороны исходят из того, что бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов власти, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей государственной территории, а в необходимых случаях также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2) Стороны признают, что избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и результаты выборов, являются документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

3) Избирательные документы передаются на хранение в архивные или иные органы на срок, указанный в законодательстве, либо их сохранность обеспечивается в ином порядке, предусмотренном законом.

4) Стороны признают, что по истечении установленного законом срока хранения избирательные документы могут быть уничтожены, о чем составляется акт в присутствии лиц, указанных в законе.

Статья 17

Статус и полномочия международных наблюдателей

1) Стороны исходят из того, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств, поэтому они будут приглашать международных наблюдателей наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом конституцией, законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального уровня.

2) Деятельность международных наблюдателей регулируется настоящей Конвенцией, иными международными документами, законами страны пребывания.

3) Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств, иными органами Содружества Независимых Государств, международными и национальными правительственными и неправительственными общественными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

4) Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5) Международный наблюдатель во время пребывания на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6) Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7) Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8) Международные наблюдатели имеют право:

а) на передвижение по территории страны при уведомлении об этом соответствующих органов государственной власти и (или) избирательных органов, организующих проведение выборов;

б) на доступ ко всем документам, регламентирующим избирательный процесс, получение необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов от избирательных органов;

в) на контакты с кандидатами, политическими партиями (коалициями), частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

г) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

д) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов;

е) на ознакомление с жалобами (заявлениями) и претензиями;

ж) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

з) на публичное изложение после дня голосования своего мнения о подготовке и проведении выборов, проведение пресс-конференций и обращения в средства массовой информации;

и) представлять организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за ходом выборов.

9) Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать положения настоящей Конвенции и законы страны пребывания;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса до окончания выборов;

г) не вмешиваться и не создавать сложностей для процесса подготовки и проведения голосования;

д) основывать все свои заключения на документированном фактическом и проверенном материале;

е) воздерживаться от оценок, высказываний, комментариев о своих наблюдениях за ходом избирательного процесса в средствах массовой информации до окончания времени голосования.

Статья 18**Меры, которые не должны считаться дискриминационными**

1) Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены законом и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) разумные требования для осуществления права участия в голосовании или права доступа к выборным должностям;

б) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, которая в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических прав.

2) Допустимые ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, применяют в случаях, когда это не связано с дискриминацией по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3) Ограничения могут устанавливаться только конституциями, законами и обоснованно применяться в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан, причем данные ограничения должны соответствовать международным обязательствам государства.

4) Государства – участники настоящей Конвенции в своем стремлении к дальнейшей демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или привилегии в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституциями, национальными законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных и международных условий и гарантий избирательных прав и свобод гражданина подлежат отмене с тем, чтобы обеспечить участникам избирательного процесса наилучшие возможности и условия для законной политической конкуренции на выборах.

Статья 19**Права и обязанности государств – участников Конвенции**

1) Государства – участники настоящей Конвенции признают вышеперечисленные стандарты выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина и обязуются принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для проведения демократических выборов. Провозглашенные выше стандарты выборов, избирательных прав и свобод гражданина лучше всего могут быть обеспечены путем включения их в конституции и другие основные законы страны.

2) Государства – участники настоящей Конвенции принимают на себя обязательства:

а) гарантировать в соответствии с конституциями, общепризнанными принципами и нормами международного права защиту демократических принципов и норм избирательного права участников избирательного процесса, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требова-

ний, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы часть или все депутатские мандаты другой палаты национального парламента (в случае, если парламент состоит из двух палат) были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

в) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

г) устанавливать действенную не дискриминационную процедуру регистрации избирателей с законодательным определением четких критериев, таких, как возраст, гражданство, место жительства, основной документ, удостоверяющий личность гражданина;

д) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность сведений, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

е) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы закон и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей кандидатам и партиям осуществлять свободное изложение своих взглядов и оценок, положений предвыборных программ (платформ), а избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать “за” или “против” свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

ж) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе сети Internet, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на не дискриминационной основе для кандидатов, политических партий (коалиций) формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

з) принимать национальные и участвовать в разработке и принятии межгосударственных программ гражданского образования, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры, повышения профессиональной квалификации организаторов выборов;

и) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с национальным законодательством страны и международными обязательствами государства;

к) обеспечивать кандидатам, получившим необходимое число голосов, определенное законом, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом;

л) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданском права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституциях и законах;

м) способствовать созданию межгосударственного единого банка данных (информации) о национальном избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса, правоприменительной и судебной практике, законодательных предположениях по совершенствованию избирательной системы, а также иной информации, относящейся к организации избирательного процесса в целях обмена информацией и совместного использования;

н) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции, включая образование и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Статья 20

Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1) Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан. В частности, государствам следует добросовестно выполнять обязанности и обязательства, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2) Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба реализации всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.

3) Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21

Статус Межгосударственного избирательного совета

1) Стороны признают необходимость создания на основе национальных избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного оказывать содействие в проведении наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции, выполнением положений Конвенции.

2) Положение о Межгосударственном избирательном совете утверждается Советом глав государств – участников Содружества Независимых Государств в течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции.

Статья 22

Подписание, ратификация и вступление в силу Конвенции

1) Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами – участниками Содружества Независимых Государств. До даты вступления Конвенции в силу она так-

же открыта для подписания любым другим государством, которому Совет глав правительств государств – участников Содружества Независимых Государств предложил сделать это. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Документы о ратификации сдаются на хранение в Исполнительный комитет государств – участников Содружества Независимых Государств.

2) Настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты, на которую семь государств – участников Содружества Независимых Государств выразят свое согласие быть связанными этой Конвенцией в соответствии с положением пункта 1 статьи 22.

3) Для любого другого государства, которое впоследствии выразит свое согласие быть связанным положениями настоящей Конвенции, последняя вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты передачи на хранение документа о ратификации в Исполнительный комитет государств – участников Содружества Независимых Государств.

4) После вступления в силу настоящей Конвенции и после консультаций с договаривающимися государствами Совет глав правительств государств – участников Содружества Независимых Государств по решению, принимаемому с общего согласия, как это предусмотрено в статье 23 Устава Содружества Независимых Государств и в статье 2 Временного соглашения о Совете глав государств и Совете глав правительств государств – участников Содружества Независимых Государств, может предложить присоединиться к настоящей Конвенции любому государству, не являющемуся членом Содружества Независимых Государств, которое, получив предложение подписать ее в соответствии с положениями пункта 1 статьи 22, еще не сделал это, а также любому другому государству, не являющемуся членом Содружества Независимых Государств.

5) Для любого присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты передачи на хранение документа о присоединении в Исполнительный комитет государств – участников Содружества Независимых Государств.

Статья 23

Право оговорки

1) Государство при подписании и сдаче на хранение ратификационных грамот, документов о принятии, одобрении или присоединении, может сделать оговорку к любому конкретному положению настоящей Конвенции о том, что тот или иной национальный закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому конкретному положению. Настоящая статья не предусматривает оговорок общего характера.

2) Государство, сделавшее оговорку, может в любое время после соответствующего изменения национального законодательства заявить о признании оговоренных положений настоящей Конвенции.

Статья 24

Предоставление информации

В течение одного года после вступления в силу настоящей Конвенции в отношении какой-либо Договаривающейся Стороны последняя передает в Исполнительный коми-

тет государств – участников Содружества Независимых Государств и Генеральному секретарю Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств полную информацию о законодательных и иных мерах, которые были приняты для осуществления положений, изложенных в настоящей Конвенции.

Статья 25
Денонсация

1) Любая Сторона может в любой момент денонсировать настоящую Конвенцию, направив уведомление в Исполнительный комитет государств – участников Содружества Независимых Государств и Генеральному секретарю Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

2) Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении шести месяцев с даты получения такого уведомления Исполнительным комитетом государств – участников Содружества Независимых Государств и Генеральным секретарем Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

Статья 26
Уведомление

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств уведомляет государства – участники Содружества Независимых Государств, другие государства, подписавшие настоящую Конвенцию, и все присоединившиеся к ней государства:

- а) о любом подписании;
- б) о сдаче на хранение любого документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении;
- в) о любой дате вступления в силу настоящей Конвенции, оговоренных ее положений в соответствии с ее статьями 23 и 24;
- г) о любом другом акте, уведомлении или сообщении, имеющем отношение к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномоченными, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено в _____ “ ” _____ 200_ года на _____
и _____ языках, причем _____ тексты имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который сдается на хранение в архив Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств. Генеральный секретарь Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств направляет заверенную копию каждому государству – члену Содружества Независимых Государств, а также каждому государству, которому предложено подписать настоящую Конвенцию или присоединиться к ней.

**СОВЕТ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

193015, Санкт-Петербург,
Шпалерная ул., 47
(Таврический дворец)
Тел. (812) 272-53-01,
Факс (312) 272-22-48

Председателю Исполкома –
Исполнительному секретарю СНГ
Ю.Ф. Ярову

11 октября 2001 г. № 1063/36

Уважаемый Юрий Федорович!

Направляю для рассмотрения Конвенцию “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств”, одобренную Советом МПА СНГ и участниками Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников СНГ.

Прилагается проект Конвенции и Заявление участников встречи.

С уважением

Е.С. Строев

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

23 октября 2001 года

№ 03/1413

Министрам иностранных дел:
Гулиеву В.М., Осканяну В.М.,
Хвостову М.М., Менагаришвили И.А.,
Идрисову Е.А., Иманалиеву М.С.,
Дудэу Н.И., Иванову И.С.,
Назарову Т.Н., Мередову Р.О.,
Камилову А.Х., Зленко А.М.

Кротову М.И.

Направляем проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств – участников Содружества Независимых Государств”, одобренный Советом Межпарламентской Ассамблеи СНГ и участниками Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников СНГ.

Одновременно сообщаем, что заседание полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по согласованию названного проекта состоится 19–20 ноября 2001 года в Исполнительном комитете СНГ (г. Минск, ул. Кирова, 17). Начало в 11.00.

Ваши замечания и предложения, а также информацию о составе участников и времени их прибытия просим направить в Исполнительный комитет СНГ до 15 ноября 2001 года.

Контактные телефоны: (8-017 или 8-1037517) 289-10-38, 227-21-71;
222-35-38 (вопросы размещения). Факс: (8-1037517) 227-23-39.

Приложение: на 30 л. в 1 экз.

С уважением,

Председатель
Исполнительного комитета –
Исполнительный секретарь СНГ

Ю. Яров

ПРОТОКОЛ
экспертного заседания по рассмотрению проекта Конвенции
о стандартах демократических выборов, избирательных прав
и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств

19–20 ноября 2001 года

город Минск

(Извлечение)

19–20 ноября 2001 года в городе Минске в Исполнительном комитете СНГ состоялось заседание полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по рассмотрению проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В заседании приняли участие представители и эксперты Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Украины, а также представители Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и Исполнительного комитета Содружества (список прилагается)*.

Представители Грузии, Республики Казахстан и Республики Узбекистан участия в заседании не принимали. Представители Туркменистана и Украины участвовали в качестве наблюдателей.

Открыл заседание первый заместитель Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ Булахов Д.П.

Председательствующим на заседании избран Евланов И.А. (Российская Федерация).

Участники заседания взяли за основу для обсуждения проект Конвенции, предложенный для рассмотрения Советом МПА СНГ, подготовленный разработчиками (ЦИК России) с учетом поступивших на момент рассмотрения замечаний и предложений государств – участников СНГ.

Участники совещания рассмотрели текст и внесли соответствующие изменения и дополнения.

В связи с тем, что не все государства смогли окончательно сформировать позиции по ряду статей Конвенции, участники совещания сочли необходимым направить проект Конвенции в государства – участники СНГ для рассмотрения. Кроме того, такая необходимость обусловлена важностью документа для всех государств – участников СНГ, в том числе и тех делегаций, которые на заседании не присутствовали либо участвовали в качестве наблюдателей. Это вызвано также теми обстоятельствами, что в проекте Конвенции содержатся нормы, принятие которых может потребовать дополнительного финансирования.

С учетом состоявшегося обсуждения участники заседания р е ш и л и:
направить проект Конвенции для рассмотрения в государства – участники СНГ;
предложить Исполнительному комитету СНГ проинформировать МПА СНГ о результатах состоявшегося обсуждения проекта Конвенции;

* Список участников экспертного заседания не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

провести очередное заседание полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по согласованию проекта Конвенции в январе 2002 года.

По поручению участников заседания

Председательствующий

И.А. Евланов

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Постоянная комиссия по правовым вопросам

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О проекте Конвенции

*“О стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ”*

Заслушав информацию члена Научно-методического совета при Центризбиркоме Российской Федерации В.И. Лысенко, комиссия п о с т а н о в л я е т:

1. Согласиться с проектом Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ” (прилагается) с учетом замечаний и предложений, поступивших из национальных парламентов, иных органов, а также высказанных в ходе обсуждения проекта.

2. Внести указанный проект на рассмотрение Совета Межпарламентской Ассамблеи и восемнадцатого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

*Санкт-Петербург,
22 ноября 2001 года
№ 3*

**Председатель Комиссии
З. АЛИЕВ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Совета Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников
Содружества Независимых Государств

***О проекте Конвенции “О стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”***

Совет Межпарламентской Ассамблеи **п о с т а н о в л я е т**:

согласиться с текстом проекта Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”, представленного Постоянной комиссией МПА по правовым вопросам, и внести его на рассмотрение восемнадцатого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи.

*Санкт-Петербург,
23 ноября 2001 года
№ 24*

**Председатель
Совета Ассамблеи
Е.С. СТРОЕВ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Межпарламентской Ассамблеи государств – участников
Содружества Независимых Государств

***О проекте Конвенции
“О стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”***

Подтверждая стремление стран Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса и учитывая необходимость обобщения опыта правового регулирования и практики проведения выборов в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея **п о с т а н о в л я е т**:

1. Одобрить проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” (прилагается)*.

* Не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

Направить проект указанной Конвенции для рассмотрения в Совет глав государств Содружества Независимых Государств.

Обратиться к международным парламентским организациям с призывом поддержать инициативу Межпарламентской Ассамблеи о развитии сотрудничества в разработке международных стандартов избирательного права.

*Санкт-Петербург,
24 ноября 2001 года
№ 18-5*

**Председатель
Совета Ассамблеи
Е.С. СТРОЕВ**

**Информация
о рассмотрении проекта Конвенции “О стандартах демократических
выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”
в Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ
и о встрече руководителей
Центральных избирательных комиссий стран СНГ**

22–24 ноября с.г. в Санкт-Петербурге в рамках мероприятий по проведению восемнадцатого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ состоялось рассмотрение проекта Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

Проект Конвенции был разработан по предложению МПА СНГ в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

По приглашению руководства Совета МПА СНГ в работе сессии принимали участие Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков, руководители Центральных избирательных комиссий Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Таджикистана и Украины.

22 ноября проект Конвенции был представлен руководителем Временного творческого коллектива, членом Научно-методического совета при ЦИК России В.И. Лысенко на Постоянной комиссии по правовым вопросам МПА СНГ, получил ее согласие и был внесен на рассмотрение Совета МПА СНГ.

Перед заседанием Совета 23 ноября состоялась встреча руководителей Центральных избирательных комиссий.

Председательствовал на этом совещании А.А. Вешняков, с приветственным словом выступил Генеральный секретарь Совета МПА СНГ М.И. Кротов.

Участники совещания были проинформированы о доработке проекта Конвенции в период с апреля по ноябрь. В.И. Лысенко представил анализ поступивших замечаний и предложений. На совещании не получила одобрения идея Председателя ЦИК Азербайджана М.М. Панахова скорректировать статью 21 проекта Конвенции, предусматрива-

ющая создание Межгосударственного избирательного совета, убрав из нее, в частности, пункт 2, определяющий порядок и сроки подготовки положения о Совете. Более того, было решено начать не откладывая совместную работу над этим документом, имея в виду обсудить его на следующей встрече организаторов выборов стран СНГ в 2002 году.

В итоге, отметив актуальность и значение Конвенции, руководители Центризбиркомов стран СНГ поддержали мнение Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова о готовности проекта к рассмотрению на пленарном заседании МПА СНГ.

В тот же день на Совете МПА СНГ по докладу Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова было принято решение включить вопрос о проекте Конвенции в повестку дня восемнадцатого пленарного заседания МПА СНГ.

Само заседание, проходившее 24 ноября, было не из рядовых. Оно было приурочено к десятилетию создания СНГ, на нем присутствовали парламентские делегации всех десяти стран СНГ, входящих в Межпарламентскую Ассамблею. Российскую делегацию возглавляли руководители обеих палат Федерального Собрания – Председатель Совета Федерации Е.С. Строев (являющийся одновременно Председателем Совета МПА СНГ) и Председатель Государственной Думы Г.Н. Селезнев.

Среди гостей были Председатель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ А. Северин (Польша), представители Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Северного Совета.

Проект Конвенции “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” был, без сомнения, одним из главных и принципиальных вопросов, рассмотренных на заседании. В выступлении Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова, представлявшего проект, были выделены политические и юридические аспекты проблемы, подчеркнута уникальность Конвенции как международно-правового документа, направленного на развитие демократической государственности в странах СНГ, укрепление международных позиций Содружества.

Как и на встрече руководителей Централных избирательных комиссий, дискуссию вызвал только пункт 2 статьи 21. По настоянию азербайджанской делегации он был все же снят из окончательного текста проекта.

В итоге обсуждения проект был одобрен всеми делегациями, участвовавшими в заседании, и направлен в Совет глав государств СНГ. Планируется, что его рассмотрение состоится на очередной встрече глав государств в Кишиневе (Молдавия) 31 мая 2002 года.

ПРОТОКОЛ
экспертного заседания по рассмотрению
проекта Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств

23 января 2002 года

г. Минск

(Извлечение)

23 января 2002 года в городе Минске в Исполнительном комитете СНГ состоялось заседание полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по рассмотрению проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В заседании приняли участие представители и эксперты Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Украины, а также представители Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и Исполнительного комитета Содружества (список прилагается)*.

Представители Азербайджанской Республики, Грузии и Республики Узбекистан участия в заседании не принимали. Делегация Украины участвовала в качестве наблюдателя.

Открыл заседание первый заместитель Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ Булахов Д.П.

Председательствующим на заседании избран Евланов И.А. (Российская Федерация).

В ходе обсуждения участники заседания рассмотрели проект Конвенции, предложения и замечания по нему государств – участников и органов Содружества.

С учетом обсуждения участниками заседания окончательно согласован проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Участники заседания решили:

предложить Исполнительному комитету СНГ внести в установленном порядке проект Конвенции для рассмотрения на заседании Совета глав государств Содружества.

По поручению участников заседания

Председательствующий

И.А. Евланов

* Список не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

ПРОТОКОЛ
экспертного заседания по согласованию
проекта Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств

23 мая 2002 года

г. Минск

(Извлечение)

23 мая 2002 года в городе Минске в Исполнительном комитете СНГ состоялось заседание полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по согласованию проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В заседании приняли участие представители и эксперты Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Украины, а также представители Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств и Исполнительного комитета Содружества (список прилагается)*.

Представители Азербайджанской Республики и Республики Узбекистан участия в заседании не принимали. Делегация Украины участвовала в качестве наблюдателя.

Открыл заседание первый заместитель Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ Булахов Д.П.

Председательствующим на заседании избран Евланов И.А. (Российская Федерация). В ходе обсуждения участники заседания окончательно согласовали с учетом поступивших предложений и замечаний проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

По поручению участников заседания

Председательствующий

И.А. Евланов

* Список не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

**СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
СОВЕТ МИНИСТРОВ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ**

РЕШЕНИЕ

от 30 мая 2002 года, город Москва

***О проекте Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод
в государствах – участниках Содружества Независимых Государств***

Совет министров иностранных дел Содружества Независимых Государств р е ш и л:

1. Одобрить проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

2. Внести указанный проект Конвенции на рассмотрение Совета глав государств СНГ.

**Министр иностранных дел
Азербайджанской Республики**

**Министр иностранных дел
Республики Молдова**

**Министр иностранных дел
Республики Армения**

**Министр иностранных дел
Российской Федерации**

**Министр иностранных дел
Республики Беларусь**

**Министр иностранных дел
Республики Таджикистан**

**Министр иностранных дел
Грузии**

**Министр иностранных дел
Туркменистана**

**Министр иностранных дел
Республики Казахстан**

**Министр иностранных дел
Республики Узбекистан**

**Министр иностранных дел
Кыргызской Республики**

**Министр иностранных дел
Украины**

ПОВЕСТКА ДНЯ
заседания Совета глав государств
Содружества Независимых Государств

7 октября 2002 года, город Кишинев
(Извлечение)

II. Проекты документов, согласованные на заседаниях
Совета министров иностранных дел
и Совета глав правительств и вносимые для подписания

(Извлечение)

13.4. О Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах –
участниках Содружества Независимых Государств.

*Вносит Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. Проект доку-
мента одобрен на заседании Совета министров иностранных дел СНГ 30 мая 2002 года.*

Перечень документов,
принятых на заседании Совета глав государств
Содружества Независимых Государств

(7 октября 2002 года, город Кишинев)
(Извлечение)

< ... >

16. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и сво-
бод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

< ... >

Азербайджанская Республика
Министерство иностранных дел
№ 1695-11

Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь сообщить, что Азербайджанская Республика намерена рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных

прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года.

В этой связи Министерство было бы признательно за предоставление информации относительно процедуры присоединения к вышеуказанной Конвенции.

Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств уверения в своем высоком уважении.

г. Баку, 9 декабря 2002 года

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

8 апреля 2003 года
№ Пр-600
г. Москва, Кремль

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Г.Н. СЕЛЕЗНЕВУ

На основании пункта “г” статьи 84 Конституции Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом “О международных договорах Российской Федерации” вношу в Государственную Думу на ратификацию Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

Приложение: на 28 л. в 1 экз.*

В. ПУТИН

* В приложение включено: проект федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, проект пояснительной записки к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”; проект распоряжения Президента Российской Федерации от 8 апреля 2003 года № 173-рп. Проект “Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

Вносится Президентом
Российской Федерации
Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в городе Кишиневе 7 октября 2002 года.

**Президент
Российской Федерации**

В. ПУТИН

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств подписана в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

Конвенция подготовлена с учетом положений, зафиксированных в документах Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы и других международных организаций, о проведении выборов.

В Конвенции закрепляются основные стандарты демократических выборов, такие, как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления; принципы периодичности, обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав; гарантии реализации избирательных прав.

Конвенция затрагивает ряд других существенных вопросов, связанных с процессом проведения выборов.

Конвенция не устанавливает иные правила, чем предусмотренные законодательством.

Предметом Конвенции являются основные права и свободы человека и гражданина, и она в соответствии со статьей 15 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” и статьей 22 Конвенции подлежит ратификации.

Реализация Конвенции не повлечет дополнительных расходов из федерального бюджета.

РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Назначить Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Вешнякова Александра Альбертовича официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.

8 апреля 2003 года
№ 173-пр

Президент
Российской Федерации
В. ПУТИН

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА № 169 ЗАСЕДАНИЯ СОВЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

О проекте федерального закона № 316515-3
“О ратификации Конвенции о стандартах
демократических выборов, избирательных прав и свобод
в государствах – участниках Содружества
Независимых Государств” – вносит Президент Российской Федерации

П р и н я т о р е ш е н и е:

1. Направить указанный проект федерального закона Президенту Российской Федерации, в комитеты, комиссию Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации для подготовки замечаний и предложений, а также на заключение в Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Назначить ответственным в работе над проектом федерального закона Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, в который направить до 29 апреля 2003 года замечания и предложения.

2. Комитету Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками совместно с Комитетом Государственной Думы по государственному строительству, Комитетом Государственной Думы по международным делам (соисполнители) с учетом поступивших замечаний и предложений подготовить указанный проект федерального закона к рассмотрению Государственной Думой.

3. Включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2003 года (май).

17 апреля 2003 года

**Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Г.Н. СЕЛЕЗНЕВ**

**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

24 апреля 2003 года
№ 2738п-П2
г. Москва

На № 2.12-17/610 от 18 апреля 2003 г.

**ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОТЗЫВ
на проект федерального закона № 316515-3
“О ратификации Конвенции о стандартах
демократических выборов, избирательных прав
и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”,
внесенный Президентом Российской Федерации**

В Правительстве Российской Федерации рассмотрен проект федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Замечаний и предложений не имеется.

Правительство Российской Федерации поддерживает указанный проект федерального закона.

**Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации
В. ХРИСТЕНКО**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА****Комитет по делам Содружества Независимых Государств
и связям с соотечественниками**

22 мая 2003 г.

№ 68

ЗАКЛЮЧЕНИЕ***на Конвенцию о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств***

7 октября 2002 года в городе Кишиневе главами государств – участников Содружества Независимых Государств: Республики Армения, Грузии, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины была подписана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее – Конвенция).

Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Туркменистан и Республика Узбекистан не являются в настоящее время участниками указанной Конвенции.

Грузия и Украина подписали Конвенцию с оговорками.

9 апреля 2003 года на основании пункта “г” статьи 84 Конституции Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом “О международных договорах Российской Федерации” Президент Российской Федерации внес Конвенцию на ратификацию в Государственную Думу.

В основу Конвенции положены общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, цели и принципы Устава Содружества Независимых Государств, касающиеся совершенствования демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций.

Положения Конвенции можно рассматривать как реализацию Федерального закона “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” в области защиты основных прав и свобод человека и гражданина.

Положения Конвенции станут хорошей правовой основой при подготовке документов по выборам в парламент Союзного государства, в Межпарламентскую Ассамблею Евразийского экономического сообщества.

Конвенция не противоречит Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, законодательству Российской Федерации.

Конвенция была рассмотрена в комитетах и комиссиях Государственной Думы и не получила ни одного отрицательного отклика.

Исходя из вышеизложенного, Комитет рекомендует Государственной Думе ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Председатель Комитета
А.А. КОКОШИН

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА**

**Комитет по делам Содружества Независимых Государств
и связям с соотечественниками**

РЕШЕНИЕ

22 мая 2003 г.

№ 68

***О проекте федерального закона № 316515-3
“О ратификации Конвенции о стандартах демократических
выборов, избирательных прав и свобод в государствах –
участниках Содружества Независимых Государств”***

Рассмотрев проект федерального закона № 316515-3 “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”, Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками р е ш и л:

1. Рекомендовать Государственной Думе принять Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств” (проект № 316515-3).
2. Утвердить заключение на указанный законопроект.
3. Назначить докладчиком по указанному законопроекту председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Кокошина Андрея Афанасьевича.
4. Направить настоящее Решение, заключение, текст законопроекта и сопроводительные документы в Совет Государственной Думы для включения указанного законопроекта в проект порядка работы Государственной Думы на 11 июня 2003 года.

Председатель Комитета
А.А. КОКОШИН

ВЫПИСКА**из стенограммы заседания Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
от 11 июня 2003 года по пункту 11 повестки дня
“О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”****Председательствующий.**

Пункт 11 – проект федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Доклад официального представителя Президента Российской Федерации председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Александра Альбертовича Вешнякова. Пожалуйста, Александр Альбертович. Очень интересный закон. Вот и расскажите про его уникальность. Пожалуйста.

Вешняков А.А., официальный представитель Президента Российской Федерации, председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Уважаемый Геннадий Николаевич! Уважаемые депутаты Государственной Думы!

Позвольте представить на ваше рассмотрение для ратификации Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Конвенция была подписана в Кишинёве 7 октября 2002 года руководителями семи стран СНГ, в том числе и Президентом Российской Федерации Путиным Владимиром Владимировичем.

Моя задача сегодня несколько упрощается тем обстоятельством, что Конвенция разрабатывалась по линии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств при активной помощи и поддержке многих депутатов Государственной Думы и была одобрена парламентскими делегациями на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств в ноябре 2001 года.

Говоря о значении Конвенции, нельзя не отметить, что она кодифицировала все существующие обязательства государств в плане проведения демократических выборов, которые в настоящее время рассредоточены более чем в двадцати международных документах. Эти обязательства конкретизированы и развиты в этом уникальном международно-правовом документе, носящем форму многостороннего международного договора.

Конвенция основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права в области организации избирательного процесса, зафиксированных в документах Организации Объединенных Наций, ОБСЕ, Совета Европы. Кстати, на разных стадиях подготовки проект Конвенции по нашей инициативе дважды проходил экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, которое высоко оценило подготовленный документ. Более того, разработка Конвенции СНГ послужила своего рода катализатором активизации деятельности ОБСЕ в области кодификации международных избирательных стандартов.

Безусловно, следует упомянуть и о том, что идеи Конвенции восприняты в Совете Европы. На сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европы 30 января этого года принята специальная Рекомендация о подготовке Европейской конвенции о стандартах проведения выборов с учетом аналогичного проекта, разработанного ЦИК России в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, во многом опирающаяся на ту же Конвенцию СНГ. Таким образом, эта инициатива Российской Федерации в сфере избирательных прав и свобод человека и гражданина получила адекватное и своевременное международное признание и продолжение.

Уважаемые депутаты, данную информацию я довел до вас, чтобы продемонстрировать, какой потенциал несет в себе представленная на ратификацию Конвенция. На сегодняшний день можно с уверенностью констатировать, что настоящая Конвенция – это пока единственный международно-правовой документ такого рода в электоральной сфере.

В чем ее основные достоинства? Для государств – участников СНГ Конвенция может стать объективным инструментом демократического развития национальных законодательств в соответствии с нормами международного права, защиты от политики двойных стандартов, нередко применяемой некоторыми государствами и международными организациями при оценке выборов в государствах СНГ.

В то же время ратификация указанной Конвенции не влечет дополнительных обязательств для Российской Федерации, поскольку все ее положения базируются на Конституции и законодательстве о выборах Российской Федерации и не требуют внесения в них каких-либо изменений и дополнений. Конвенция не препятствует и выполнению Российской Федерацией других международных обязательств, в том числе по вопросам создания Союзного государства Белоруссии и России, выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства от Российской Федерации.

Абсолютно очевидна демократическая направленность Конвенции. Известно, что всегда надо находить ответ на, так сказать, ключевой вопрос: а кому выгоден тот или иной документ? Кому выгодна данная Конвенция? В первую очередь она защищает интересы тех, кто сам избирает, то есть наших избирателей, граждан Российской Федерации и стран СНГ, закрепляя их избирательные права и свободы в этом международно-правовом документе. Во-вторых, Конвенция защищает интересы тех, кого избирают, поскольку в ней утверждаются единые демократические правила организации проведения выборов. В-третьих, она защищает интересы других участников избирательного процесса, например, национальных и международных наблюдателей, представителей средств массовой информации, предоставляя им широкие возможности и права в ходе избирательных кампаний. Наконец, Конвенция защищает интересы организаторов выборов в том смысле, что позволяет оценивать их работу с точки зрения оформленных международно-правовых норм.

Безусловно, достоинством Конвенции является то, что она содержит положения, направленные на цели защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, независимо от его национальной принадлежности. А это будет содействовать обеспечению и реализации избирательных прав и свобод наших соотечественников, проживающих в государствах, которые подписали и ратифицируют Конвенцию или намерены к ней присоединиться. Не могу не сказать о коллективном характере создания данной Конвенции. В этой работе принимали участие более тридцати различных национальных и международных структур, что обусловило высокую степень проработанности каждой статьи документа, логичность ее структуры и соответствие основным междуна-

родным актам, предусматривающим стандарты и критерии в области избирательного права и избирательных процедур.

И последнее, на что я хотел бы обратить внимание депутатов Государственной Думы. Конвенция вступит в силу после ее ратификации тремя государствами – участниками СНГ. По имеющейся информации, наши партнеры ждут в этом вопросе примера России, который, без сомнения, повлияет на ход ратификации в парламентах государств СНГ. Во всяком случае, эта процедура находится на достаточно продвинутой стадии в высших законодательных органах власти Киргизской Республики, Республики Молдова. На Украине, как сообщают наши коллеги, вопрос ратификации Конвенции намечено внести в повестку осенней сессии Верховной Рады.

Что касается присоединения к Конвенции других государств СНГ, пока не подписавших ее, то знаю, что этот вопрос серьезно изучается в государственных структурах Азербайджанской Республики, Республики Беларусь и Республики Казахстан, где я был буквально два дня назад; они изучают вопрос присоединения к данной Конвенции также. Убежден, что рано или поздно соответствующие решения в этих государствах будут приняты.

Надеюсь, что Государственная Дума не только ратифицирует этот документ, но и будет играть важную роль в том, чтобы способствовать превращению Конвенции в действенный механизм укрепления демократической государственности как в России, так и в других государствах СНГ.

Благодарю за внимание.

Председательствующий.

Спасибо.

Содокладчик Андрей Афанасьевич Кокошин. Пожалуйста.

Кокошин А. А., председатель Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками.

Уважаемый Геннадий Николаевич!

Уважаемые коллеги!

Мы сегодня рассматриваем, я считаю, исключительно важный документ, который имеет стратегическое значение для взаимоотношений на постсоветском пространстве, для реализации стратегических направлений внешней политики России.

Президент России Владимир Владимирович Путин в своем Послании Федеральному Собранию недавно отметил, что СНГ – это зона стратегических интересов России, так же как и страны СНГ рассматривают Россию как зону своих стратегических интересов. Это напрямую относится к проблеме обеспечения демократии, обеспечения прав человека в СНГ и в других странах постсоветского пространства.

С принятием этой Конвенции Россия утверждает свое лидерство по этому вопросу. И надо прямо отметить, что применительно к проблеме выборов, обеспечения демократии, несмотря на все существующие у нас проблемы, положение дел в России намного лучше, чем во многих других близлежащих странах – и принадлежащих к СНГ, и не принадлежащих к СНГ. И Александр Альбертович сказал, что все участники Конвенции ждут, как поведет себя Россия. С принятием этой Конвенции, я думаю, у нас появятся дополнительные возможности совместно с нашими партнерами, друзьями, соседями по странам СНГ воздействовать на обстановку в этой сфере.

Я не могу не отметить, что меня, моих коллег по Комитету по делам СНГ и связям с соотечественниками серьезно тревожит положение дел с правами человека в целом ряде наших сопредельных стран, и мы будем активно ставить эти вопросы. Наличие же такой Конвенции будет нам давать в этом отношении дополнительные возможности. Мы очень серьезно относимся к нарушению прав человека не только в Туркмении, например, и не только применительно к нашим соотечественникам, к русскоязычному населению, но мы так же серьезно относимся к нарушениям прав человека в отношении людей любого этнического происхождения на постсоветском пространстве. Очень большую тревогу вызывают нарушения прав человека в Латвии, где до сих пор очень значительная часть населения не имеет этих прав и не может участвовать в голосовании, тем самым не может участвовать в реализации одного из базовых прав и демократических свобод, которые сейчас общеприняты в мире, и особенно в Европе.

Вот с учетом всего этого Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками единогласно принял решение поддержать принятие этого закона и просит соответствующим образом голосовать Государственную Думу.

Спасибо.

Председательствующий.

Спасибо.

Ставится на голосование проект Федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Покажите результаты.

Результаты голосования:

Проголосовало:

За – 404 чел. 89,8%

Против – 0 чел. 0,0%

Воздержалось – 0 чел. 0,0%

Голосовало – 404 чел. Не голосовало – 46 чел. 10,2%

Результат: Принято. Спасибо.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

***О Федеральном законе “О ратификации Конвенции
о стандартах демократических выборов, избирательных прав
и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”***
(проект № 316515-3)

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
п о с т а н о в л я е т :

1. Принять Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” (проект № 316515-3).
2. Направить указанный Федеральный закон в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

***Москва,
11 июня 2003 года
№ 4165-III ГД***

**Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Г.Н. СЕЛЕЗНЕВ**

ВЫПИСКА
из стенограммы заседания Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
от 25 июня 2003 года по пункту 20 повестки дня
“О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах –
участниках Содружества Независимых Государств”

Председательствующий.

Пункт 20 повестки дня – о Федеральном законе “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Докладчик – председатель Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств Густов Вадим Анатольевич.

Густов В.А.

Уважаемый Председатель, уважаемые коллеги! Сегодня на ваше рассмотрение вносится Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.

Конвенция была подписана в Кишиневе в октябре 2002 года президентами семи государств, а именно: Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана, Украины. В государствах, не подписавших Конвенцию, прорабатывается вопрос по присоединению к ней. Это Азербайджан, Беларусь (она практически созревает для этого) и Казахстан. Следует отметить, что данная Конвенция разрабатывалась по линии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ и была одобрена парламентскими делегациями стран на заседании Межпарламентской Ассамблеи еще в ноябре 2001 года.

Конвенцией закрепляются основные стандарты демократических выборов, такие, как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления; принципы периодичности, обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе равного всеобщего избирательного права. В ее основу положены признанные принципы и нормы международного права, цели Устава Содружества Независимых Государств, касающиеся совершенства демократических систем представительного правления, демократических традиций, волеизъявления народов при проведении выборов. Это в основу заложено.

Конвенция не противоречит Конституции Российской Федерации и системе российского законодательства.

Наш комитет рассмотрел на своем заседании этот закон и рекомендует Совету Федерации его одобрить.

Комитет по конституционному законодательству, выступающий в качестве соисполнителя по данному Федеральному закону, дал по нему положительное заключение.

Если появятся какие-то конкретные вопросы, в зале присутствует официальный представитель Президента Российской Федерации по данному закону, Председатель Центральной избирательной комиссии, всеми нами уважаемый Александр Альбертович Вешняков, который может ответить на вопросы, связанные с Конвенцией. Прошу поддержать закон, это очень важно.

Председательствующий.

Коллеги, есть вопросы? Владимир Константинович Плотников, пожалуйста.

Плотников В.К.

Скажите, пожалуйста, не приведет ли принятие этой Конвенции к необходимости внесения каких-либо изменений в наши избирательные законы? Они у нас довольно объемные, запомнить все нормы трудно.

Густов В.А.

Александр Альбертович, пожалуйста, ответьте.

Вешняков А.А., Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Уважаемые члены Совета Федерации! Ответ на этот вопрос есть: никаких изменений ни в Конституцию Российской Федерации, ни в законы о выборах в Российской Федерации с учетом ратификации, которую предлагается сейчас провести в Совете Федерации, не потребуется. Это заключение, которое сделано всеми правовыми службами и в Государственной Думе, и в Совете Федерации, и соответствующими комитетами тоже.

Председательствующий.

Константин Алексеевич, пожалуйста.

Маркелов К.А.

Уважаемые коллеги, хочу высказаться за поддержку данного закона. Почему? Потому, что это действительно уникальная Конвенция, которой не существует в мире, и она помогает не только странам СНГ, но и наблюдателям, которые выезжают на выборы в наши страны.

И я вам скажу по опыту, что, к сожалению, отсутствие таких конвенций говорит о том, что оценки наблюдателей из Европы и оценки наблюдателей из стран СНГ иногда расходятся. Поэтому есть необходимость не только поддержать эту Конвенцию, но и всеми возможными методами с помощью нашей делегации в Совете Европы попытаться принять подобную Конвенцию о стандартах демократических выборов и в Совете Европы, чтобы наблюдатели в странах Европы и в странах СНГ могли координировать свою работу и давать одинаковые оценки. Это очень важно и для наших стран, и для оценки выборов в любой стране, поэтому прошу поддержать данный закон.

Председательствующий.

Вопросов больше нет? Желающих выступить нет? Нет.

Уважаемые коллеги, прошу подготовиться к голосованию по одобрению Федерального закона “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Идет голосование.

Результаты голосования:

За – 122 чел. 68,5%

Против – 0 чел. 0,0%

Воздержалось – 1 чел. 0,6%

Голосовало 123 чел. Не голосовало 55 чел.

Результат: Решение принято

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

***О Федеральном законе “О ратификации Конвенции
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”***

Рассмотрев принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 11 июня 2003 года Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Одобрить Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”.
2. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

***Москва,
25 июня 2003 года
№ 189-СФ***

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
С.М. МИРОНОВ**

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ратификации Конвенции
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах –
участниках Содружества Независимых Государств

Принят Государственной Думой

11 июня 2003 года

Одобен Советом Федерации

25 июня 2003 года

Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в городе Кишиневе 7 октября 2002 года.

Москва, Кремль
2 июля 2003 года
№ 89-ФЗ

Президент
Российской Федерации
В. ПУТИН

ЗАКОН
О РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИИ О СТАНДАРТАХ
ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ
И СВОБОД В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ,
ПОДПИСАННОЙ 7 ОКТЯБРЯ 2002 ГОДА В ГОРОДЕ КИШИНЕВЕ

Принят Законодательным собранием

Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

3 июня 2003 года

Одобен Собранием народных представителей

Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

1 июля 2003 года

Статья 1. Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную 7 октября 2002 года в городе Кишинев.

Статья 2. Министерству иностранных дел Кыргызской Республики уведомить Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Кыргызской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции.

Гор. Бишкек, Дом Правительства,
1 августа 2003 года
№ 13

Президент
Кыргызской Республики
А. АКАЕВ

**Министерство иностранных дел
Кыргызской Республики**

Министерство иностранных дел Кыргызской Республики свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь сообщить, что Кыргызская Республика выполнила внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

Министерство пользуется настоящим случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету уверения в своем высоком уважении.

Бишкек, 14 августа 2003 года

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

**Министерство иностранных дел
Российской Федерации**

№ 4802-Н/1ДСИГ

Министерство иностранных дел Российской Федерации свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь уведомить, что Российская Сторона 2 июля 2003 года ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную главами государств – участников Содружества Независимых Государств в Кишиневе 7 октября 2002 года.

Министерство пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств уверения в своем весьма высоком уважении.

г. Москва, 25 августа 2003 года

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
МАДЖЛИСИ НАМОЯНДАГОН МАДЖЛИСИ ОЛИ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

***О ратификации Конвенции о стандартах
демократических выборов, избирательных прав и свобод
в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств***

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан постановляет:

1. Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

2. Министерству иностранных дел Республики Таджикистан уведомить депозитария о ратификации Республикой Таджикистан указанной Конвенции.

*г. Душанбе,
8 октября 2003 года
№ 918*

**Председатель Маджлиси намояндагон
Маджлиси Оли Республики Таджикистан**

**Министерство иностранных дел
Республики Таджикистан**

Министерство иностранных дел Республики Таджикистан свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь сообщить о выполнении Республикой Таджикистан внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной в городе Кишиневе 7 октября 2002 года.

Министерство пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету уверения в своем весьма высоком уважении.

г. Душанбе, 4 ноября 2003 года

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ –
УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ****Межпарламентской Ассамблеи****государств – участников Содружества Независимых Государств*****О ходе ратификации Конвенции о стандартах
демократических выборов, избирательных прав и свобод
в государствах – участниках Содружества Независимых Государств
и практике наблюдения за выборами в государствах
Содружества наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ****

Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ отмечает, что разработанная и одобренная Ассамблеей Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписана президентами семи государств Содружества (7 октября 2002 года, Кишинев), вступила в силу после ратификации парламентами Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан и обеспечивает качественную основу для совершенствования избирательного законодательства. Появление в международном избирательном праве законодательного стандарта создает предпосылки для дальнейшей демократизации избирательного процесса, формирует общие подходы к оценке практических результатов проходящих в странах СНГ выборов, служит обеспечению в них политической стабильности.

Существенную помощь в реализации основных положений Конвенции при проведении мониторинга выборов оказывают принятые Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, которые уже были использованы при наблюдении за выборами в Верховную Раду Украины, Президента Республики Армения, в Национальное Собрание Республики Армения, Президента Азербайджанской Республики, в Парламент Грузии.

Принимая во внимание актуальность защиты избирательных прав и свобод, а также укрепления демократических основ государственности в странах Содружества, Межпарламентская Ассамблея п о с т а н о в л я е т:

1. Принять к сведению информацию о разработке, принятии и ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (прилагается).

2. Обратиться к парламентам государств Содружества, не подписавшим указанную Конвенцию, с предложением принять необходимые меры по присоединению к ней, а подписавшим Конвенцию – ускорить ее ратификацию.

* Документы двадцать второго пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. Санкт-Петербург. 15 ноября 2003 года // Информационный бюллетень. 2004. № 33. С. 34–35.

3. Продолжать практику делегирования наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для наблюдения за выборами.

4. Обратиться к парламентам стран Содружества с просьбой учитывать в своей законотворческой деятельности Рекомендации Миссии наблюдателей от СНГ по совершенствованию национального избирательного законодательства.

5. Одобрить в основном проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств*.

6. Обратиться к международным парламентским организациям с призывом поддержать инициативу Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ о распространении опыта в области международного избирательного процесса.

*Санкт-Петербург,
15 ноября 2003 года
№ 22-6*

**Председатель Совета Ассамблеи
С.М. МИРОНОВ**

Приложение к пункту 1

**Информация
о разработке, принятии и ратификации
Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств****

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств была разработана по инициативе и при непосредственном участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в рамках Перспективного плана модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (пункт 113 раздела 7), утвержденного постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 16-4 от 9 декабря 2001 года***.

* В голосовании по пункту 5 данного постановления не принимала участия парламентская делегация Азербайджанской Республики.

** Документы двадцать второго пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. Санкт-Петербург. 15 ноября 2003 года // Информационный бюллетень. 2004. № 33. С. 36–42.

*** Проект Конвенции разработан членами Временного творческого коллектива (руководитель – В.И. Лысенко, доктор юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации).

Основные этапы разработки, принятия и ратификации Конвенции

7 декабря 2000 года – состоялось заседание Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, на котором было принято решение о разработке по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Разработка проекта Конвенции включена в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года.

19 февраля 2001 года – проведена научная экспертиза проекта Конвенции в Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации.

17 апреля 2001 года – состоялось обсуждение проекта Конвенции на заседании Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

23 апреля 2001 года – обсуждение проекта Конвенции на совещании организаторов выборов Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, России, Таджикистана и Украины в Москве.

Принято совместное Заявление участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств, в котором проект Конвенции оценивается как эффективный международно-правовой инструмент, определяющий стандарты демократических выборов и механизмы защиты избирательных прав и свобод граждан в государствах Содружества, а также выражается возможность и необходимость объединения усилий организаторов выборов и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для скорейшей подготовки указанной Конвенции и внесения ее согласованного текста на рассмотрение Советом глав государств Содружества Независимых Государств.

29 июня 2001 года – получено заключение Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) на проект Конвенции, в котором, в частности, отмечается, что “подготовка проекта Конвенции безусловно обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах СНГ по пути демократизации”.

23 октября 2001 года – Исполнительный комитет СНГ направил проект Конвенции министрам иностранных дел стран СНГ для подготовки предложений к заседанию полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по согласованию проекта Конвенции.

8 ноября 2001 года – получено заключение Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации об отсутствии замечаний концептуального характера по проекту Конвенции.

19–20 ноября 2001 года – проект Конвенции обсужден на первом экспертном заседании полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по рассмотрению проекта Конвенции. Принято решение направить проект Конвенции для рассмотрения в государства СНГ и проинформировать Межпарламентскую Ассамблею государств – участников Содружества Независимых Государств о результатах состоявшегося обсуждения проекта Конвенции.

24 ноября 2001 года – проект Конвенции одобрен на восемнадцатом пленарном заседании МПА СНГ. Принято решение направить указанный проект в Исполнительный комитет СНГ для его подготовки к рассмотрению на Совете глав государств СНГ.

23 января 2002 года – проект Конвенции обсужден на втором экспертном заседании полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по рассмотрению проекта Конвенции. Принято решение предложить Исполкому СНГ внести в установленном порядке проект Конвенции для рассмотрения на заседании Совета глав государств СНГ.

29 января 2002 года – проект Конвенции направлен Исполнительным комитетом СНГ министрам иностранных дел стран СНГ.

23 мая 2002 года – проект Конвенции обсужден на третьем экспертном заседании полномочных представителей и экспертов государств – участников СНГ по согласованию проекта Конвенции, в ходе которого был окончательно согласован текст проекта Конвенции.

Участники заседания констатировали, что в ходе разработки проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств учтены рекомендации и предложения, поступившие от национальных, межгосударственных, международных органов и организаций, центральных избирательных комиссий, научных учреждений, министерств и ведомств стран СНГ, Исполнительного комитета СНГ, Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, БДИПЧ ОБСЕ. На разных этапах подготовки проект Конвенции дважды по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проходил международно-правовую экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, которое высоко оценило подготовленный документ. В свою очередь, разработка Конвенции послужила своего рода катализатором активизации деятельности ОБСЕ в области развития международных обязательств государств – участников ОБСЕ по проведению демократических выборов (в настоящее время БДИПЧ ОБСЕ подготовлен проект документа, развивающий международные обязательства по проведению демократических выборов, содержащиеся в исходных документах Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990), а также в других документах ОБСЕ). Конвенция основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права в области организации демократического избирательного процесса, которые в Конвенции обогащены избирательным опытом последних десятилетий, конкретизированы, а по ряду положений и позиций существенно развиты, имеют общеобязательный характер.

24 мая 2002 года – проект Конвенции направлен Исполкомом СНГ министрам иностранных дел стран СНГ для внесения его на обсуждение на Совете министров иностранных дел государств – участников Содружества Независимых Государств.

30 мая 2002 года – на заседании Совета министров иностранных дел СНГ в городе Москве принято решение одобрить проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и внести указанный проект Конвенции на рассмотрение Совета глав государств СНГ.

7 октября 2002 года – на заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств в городе Кишиневе (Республика Молдова) подписана Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в го-

сударствах – участниках Содружества Независимых Государств президентами Республики Армения, Грузии (с оговоркой), Киргизской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины (с оговоркой).

9 декабря 2002 года – Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики нотой сообщило Исполнительному комитету СНГ о намерении своей страны рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

11 февраля 2003 года – Правительство Киргизской Республики внесло Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств на ратификацию в Жогорку Кенеш (парламент) Киргизской Республики.

8 апреля 2003 года – Президент Российской Федерации В.В. Путин внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и назначил Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

3 июня 2003 года – Законодательное собрание Жогорку Кенеша Киргизской Республики приняло Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе”.

10 июня 2003 года – Правительство Республики Таджикистан внесло Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств на ратификацию в Маджлиси Оли (парламент) Республики Таджикистан.

11 июня 2003 года – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации единогласно приняла Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. (В голосовании участвовало 404 депутата. Проголосовали: “за” – 404 депутата, или 89,8 % от общего состава депутатов Государственной Думы. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 4165-III ГД.)

25 июня 2003 года – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрил Федеральный закон “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. (Участвовало в голосовании 123 человека. Проголосовали: “за” – 122, один воздержался. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 189-СФ.)

1 июля 2003 года – Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Киргизской Республики одобрило Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах –

участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе”.

2 июля 2003 года – Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 89-ФЗ “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств”. Текст указанного Федерального закона официально опубликован (“Российская газета” от 5 июля 2003 года, № 130 (3244), Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2703). Текст Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств размещен на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Интернете.

1 августа 2003 года – Президент Киргизской Республики А.А. Акаев подписал Закон Киргизской Республики “О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе” и поручил Министерству иностранных дел Киргизской Республики уведомить Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о выполнении Киргизской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции.

II

В соответствии со статьей 22 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств она вступает в силу после ее ратификации тремя государствами, подписавшими Конвенцию.

В настоящее время Конвенция находится в процессе ратификации в парламенте Республики Таджикистан*. В Республике Молдова вопрос о ратификации Конвенции будет рассмотрен в сентябре 2003 года по окончании парламентских каникул. В Республике Армения вопрос о ратификации Конвенции планируется рассмотреть в парламенте после начала работы его нового состава (парламентские выборы состоялись 25 мая 2003 года). В Украине вопрос о ратификации Конвенции планируется внести в сентябре 2003 года при утверждении плана работы Верховной Рады на очередную сессию.

III

Разработка Конвенции послужила исходной правовой базой для подготовки ряда документов Содружества Независимых Государств, которые на практике явились дополнительными международно-правовыми инструментами обеспечения соблюдения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, осуществления международного наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции.

На основе Конвенции на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря

* Республика Таджикистан ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 11 ноября 2003 года.

2002 года были одобрены Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами, которые являются вспомогательным методическим документом для организации и проведения международного наблюдения за выборами международными наблюдателями СНГ. Рекомендации уже были использованы миссиями международных наблюдателей СНГ, направляемыми Исполнительным комитетом СНГ для проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Верховной Рады Украины (март 2002 года), Президента Республики Армения (февраль–март 2003 года) и депутатов Национального Собрания Республики Армения (май 2003 года).

25 марта 2003 года на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам состоялось обсуждение подготовленного ЦИК России по предложению Исполнительного комитета СНГ проекта Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств, создаваемого в соответствии со статьей 21 Конвенции*. Проект данного документа рассматривается в парламентах стран СНГ.

На основании решения Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2003 года Исполнительным комитетом СНГ разработано и представлено на утверждение Совету министров иностранных дел СНГ Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, опирающееся на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств является одним из подтверждений стремления стран Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности политического развития, развитию международных избирательных стандартов.

* Текст проекта Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств включен в Раздел VI настоящего сборника (*примеч. В.И. Лысенко*).

**СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ**

**Министерствам иностранных дел
государств – участников
Содружества Независимых Государств**

№ 03/1524

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств свидетельствует свое уважение Министерством иностранных дел государств – участников Содружества Независимых Государств и, действуя в качестве депозитария документов, принятых в рамках Содружества, имеет честь сообщить следующее.

Исполнительный комитет получил 11 ноября 2003 года уведомление Республики Таджикистан о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, принятой 7 октября 2002 года в городе Кишиневе.

В соответствии со статьей 22 настоящей Конвенции последняя “вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления”.

Исполнительный комитет информирует, что Республика Таджикистан является третьим государством – участником данной Конвенции, уведомившим депозитарий о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу. Таким образом, вышеуказанная Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 года и по состоянию на 21 ноября 2003 года она вступила в силу для Кыргызской Республики (11.11.03), Российской Федерации (11.11.03), Республики Таджикистан (11.11.03).

Исполнительный комитет пользуется случаем, чтобы возобновить Министерством иностранных дел государств – участников Содружества Независимых Государств уверения в своем весьма высоком уважении.

**24 ноября 2003 года
г. Минск, 24**

ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ЗАКОН

о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Парламент принимает настоящий органический закон.

Ст. 1. – Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в Кишинэу 7 октября 2002 года, со следующими оговорками:

“До полного восстановления территориальной целостности Республики Молдова положения Конвенции будут применяться только на территории, реально контролируемой органами власти Республики Молдова”;

“Положения пункта 3 статьи 3 и пункта 1 статьи 4 Конвенции будут применяться в той мере, в которой они не противоречат национальному законодательству”.

Ст. 2. – Центральной избирательной комиссией принять необходимые меры по реализации положений указанной Конвенции.

Ст. 3. – Министерству иностранных дел передать ратификационную грамоту депозитарию.

*Кишинэу,
16 июля 2004 года
№ 267-ХV*

* Примеч. В.И. Лысенко.

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

УКАЗ

**о промульгации Закона о ратификации Конвенции
о стандартах демократических выборов, избирательных
прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств**

На основании части (1) статьи 93 Конституции Республики Молдова Президент Республики Молдова **п о с т а н о в л я е т**:

Промульгировать Закон № 267-XV от 16 июля 2004 года о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

*Кишинэу,
23 июля 2004 г.
№ 1932-III*

**Президент
Республики Молдова
ВЛАДИМИР ВОРОНИН**

Неофициальный перевод**

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Доводит до сведения, что Парламент Республики Молдова, Законом № 267-XV от 16 июля 2004 года, ратифицировал Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в Кишинэу 7 октября 2002 года, со следующими оговорками:

“До полного восстановления территориальной целостности Республики Молдова положения Конвенции будут применяться только на территории, реально контролируемой органами власти Республики Молдова”;

“Положения пункта 3 статьи 3 и пункта 1 статьи 4 Конвенции будут применяться в той мере, в которой они не противоречат национальному законодательству”.

Заявляет, что положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств будут выполнены.

* *Примеч. В.И. Лысенко.*

** *Примеч. В.И. Лысенко.*

В подтверждение чего, подписал настоящую ратификационную грамоту, скрепленную Государственной печатью.

**Министр иностранных дел
Андрей СТРАТАН**

**Президент
Республики Молдова
ВЛАДИМИР ВОРОНИН**

*Кишинэу,
17 декабря 2004 года,
№ 123т/2004*

**Посольство
Республики Молдова**

Посольство Республики Молдова в Республике Беларусь свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь препроводить ратификационную грамоту о ратификации Парламентом Республики Молдова Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Посольство Республики Молдова в Республике Беларусь пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств уверения в своем весьма высоком уважении.

Приложение: 2 стр.*

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

Минск, 11 января 2005 года

* Не публикуется.

**Министерство иностранных дел
Республики Армения**

16/ 02681

Министерство иностранных дел Республики Армения свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств, и как депозитарию документов, принятых в рамках СНГ, имеет честь сообщить, что Республика Армения ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе, со следующей оговоркой:

“Республика Армения оставляет за собой право выполнить положения, закрепленные в пункте 7 статьи 1, в пункте 3 статьи 10, в пунктах 1 и 3 статьи 14 в порядке, предусмотренном законодательством Республики Армения”.

Министерство иностранных дел Республики Армения пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств уверенность в своем весьма высоком уважении.

Ереван, 14 марта 2005 г.

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

О ратификации

Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 года № 260*

Ратифицировать Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанную в Кишиневе 7 октября 2002 года.

**Президент
Республики Казахстан**

**Министерство иностранных дел
Республики Казахстан**

№ 12–1, 4421

Министерство иностранных дел Республики Казахстан свидетельствует свое уважение Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств и имеет честь сообщить о присоединении Республики Казахстан к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, совершенной 7 октября 2002 года в Кишиневе.

Министерство иностранных дел Республики Казахстан пользуется случаем, чтобы возобновить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств уверенность в своем высоком уважении.

Исполнительный комитет
Содружества Независимых Государств,
г. Минск

г. Астана, 13 июня 2007 года

* Опубликован в газете “Казахстанская правда”. 2007. 9 июня. № 87 (25332). См., также: Сборник международных документов в области избирательного права // Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан. Астана, 2007. С. 93–116 (на русском языке), в предисловии к которому отмечается, что Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан предлагает вниманию читателей сборник, содержащий Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению, принятый 29 июня 1990 года государствами – участниками Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, подписанную государствами – участниками СНГ в Кишиневе 7 октября 2002 года и ратифицированную Республикой Казахстан 7 июня 2007 года.

РАЗДЕЛ II

Конвенция

**о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств**

(официальный текст)

КОНВЕНЦИЯ

о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств*

Государства – участники настоящей Конвенции (далее – Стороны), исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств, подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов,

будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием,

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на осно-

* См.: Вестник Межпарламентской Ассамблеи. СПб., 2002. № 3 (32), С. 343–366. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины на заседании Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств (7 октября 2002 года, г. Кишинев), первоначально ратифицированная парламентами трех государств СНГ – Киргизии, России и Таджикистана, по состоянию на 11 ноября 2003 года в соответствии с пунктом 1 статьи 22 Конвенции вступила в силу, о чем Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств уведомил нотой № 03/1524 от 24 октября 2003 года. В дальнейшем, 23 июня 2004 года Конвенцию ратифицировала Республика Молдова, 28 февраля 2005 года Республика Армения. Таким образом, по состоянию на 15 марта 2005 года Конвенцию ратифицировали пять из семи государств СНГ, подписавших Конвенцию: Киргизия, Россия, Таджикистан, Молдавия и Армения. 13 июня 2007 года к Конвенции присоединилась Республика Казахстан, о чем соответствующей нотой Совета министров Республики Казахстан был уведомлен Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. Таким образом, по состоянию на 1 января 2008 года участниками Конвенции являются шесть государств СНГ: Киргизия, Россия, Таджикистан, Молдавия, Армения, Казахстан (*примеч. В.И. Лысенко*).

ве верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, накопленного государствами – участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь закрепить гарантии для организации общественного и международного наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции, согласились о нижеследующем:

Статья 1

Стандарты демократических выборов

1. Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

2. Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3. Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется на основе конституции и законов.

5. Избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

6. Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

7. Не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

Статья 2

Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национально- или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств;

в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод;

г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Статья 3

Равное избирательное право

1. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

5. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституцией и законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

6. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Статья 4

Прямое избирательное право

1. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

2. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов.

3. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Статья 5

Тайное голосование

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

2. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирательным бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Статья 6

Периодические и обязательные выборы

1. Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами.

2. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами.

5. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Статья 7

Открытые и гласные выборы

1. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

3. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Статья 8 **Свободные выборы**

1. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать “за” или “против” какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

3. Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Статья 9 **Подлинные выборы**

1. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

2. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3. При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

4. При подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальные языки составных частей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

5. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

7. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Лица и органы, чья деятельность направлена на фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод, в том числе в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, должны преследоваться по закону.

Статья 10

Справедливые выборы

1. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

а) всеобщее и равное избирательное право;

б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

в) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);

г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;

д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;

е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

3. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов

могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Статья 11

Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

2. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия.

3. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава избирательного органа или досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа устанавливаются законами. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны препятствовать осуществлению избирательным органом возложенных на него полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4. Стороны признают возможность предоставления кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, права назначить в порядке, предусмотренном законом, в зарегистрировавший кандидата (список кандидатов) избирательный орган и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию).

5. Член избирательного органа с правом совещательного голоса вправе выступать на заседании избирательного органа, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательного органа, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе обжаловать действия (бездействие) избирательного органа в вышестоящий избирательный орган или в суд, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами.

6. Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

7. Стороны своими законами возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также на их должностных лиц обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, – обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное время, возможность размещения пе-

чатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Статья 12

Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

2. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3. Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4. Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

5. Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

6. Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

7. Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Статья 13

**Государственная информационная поддержка выборов
и агитационной деятельности**

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2. Средства массовой информации и телекоммуникаций призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства – участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Статья 14

Статус и полномочия национальных наблюдателей

1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

5. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

Статья 15

Статус и полномочия международных наблюдателей

1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей

к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Международные наблюдатели имеют право:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

з) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Статья 16

Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

1. В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах.

2. Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

Статья 17

Избирательная документация

1. Бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей территории государства, где проходят выборы, а в порядке, предусмотренном законодательством, – также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, являются документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

Статья 18

Меры, которые не должны считаться дискриминационными

1. Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены воз-

возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод;

б) ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Статья 19

Обязательства государств – участников Конвенции

1. Стороны будут принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки и проведения демократических выборов, реализации положений настоящей Конвенции. Провозглашенные в настоящей Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

2. Стороны обязуются:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомились с ними, обсуждали их и голосовали “за” или “против” свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

з) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

и) принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов;

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования межгосударственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Статья 20

Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан, принятых на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав и основных свобод.

3. Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21

Статус Межгосударственного избирательного совета

Стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств – участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах – участниках настоящей Конвенции.

Статья 22

Порядок вступления Конвенции в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления.

Статья 23

Порядок присоединения к Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящей Конвенции.

2. Для присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Статья 24

Порядок выхода из Конвенции

Каждая Сторона может выйти из настоящей Конвенции, направив письменное уведомление об этом депозитарию.

Статья 25

Порядок внесения изменений и дополнений в Конвенцию

В настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящей Конвенции, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящей Конвенции.

Статья 26

Разрешение споров, связанных с применением или толкованием Конвенции

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящей Конвенции, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных сторон.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

За Азербайджанскую Республику

За Республику Молдова

(подпись)

За Республику Армения

За Российскую Федерацию

(подпись)

(подпись)

За Республику Беларусь

За Республику Таджикистан

(подпись)

За Грузию

За Туркменистан

(подпись с оговоркой)

(подпись)

За Республику Казахстан

За Республику Узбекистан

За Кыргызскую Республику

За Украину

(подпись)

(подпись с оговоркой)

Оговорка Грузии
к проекту Конвенции о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
(г. Кишинев, 7 октября 2002 года)

Грузия будет участвовать в реализации проекта Конвенции, за исключением пункта 8 статьи 9, а требования пункта 3 статьи 10 будут осуществляться с учетом национального законодательства.

Э. ШЕВАРДНАДЗЕ

Оговорка Украины
по п. 13.4 повестки дня “О Конвенции
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств”
заседания Совета глав государств СНГ
(г. Кишинев, 7 октября 2002 года)

1. Для Украины положения настоящей Конвенции будут применяться только в отношении избираемых органов государственной власти, местного самоуправления и выборных должностных лиц.

2. Конвенция вступит в силу для Украины после ее ратификации Верховной Радой Украины.

Президент Украины

Л.Д. КУЧМА

РАЗДЕЛ III

**Правовая основа
организации и проведения наблюдения
за выборами и референдумами в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников Содружества Независимых Государств

***Об использовании международных избирательных стандартов
в законодательной практике государств СНГ и Европы****

Признавая обеспечение и защиту избирательных прав и свобод граждан одной из важнейших целей демократического развития государств Содружества, Межпарламентская Ассамблея СНГ отмечает необходимость дальнейших усилий по совершенствованию механизма правового регулирования избирательного процесса, скорейшей выработке и эффективному использованию в практике организации и проведения выборов международных избирательных стандартов.

Подписание 7 октября 2002 года в Кишиневе президентами Республики Армения, Грузии, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины внесенной Межпарламентской Ассамблеей СНГ на рассмотрение Совета глав государств Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств подтверждает исключительную важность и актуальность таких усилий.

Инициатива Межпарламентской Ассамблеи СНГ по формированию пространства общих правовых стандартов в области организации и проведения выборов поддержана на состоявшейся в сентябре 2002 года конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, а базовые положения подписанной президентами стран Содружества Конвенции легли в основу проекта европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод.

Межпарламентская Ассамблея п о с т а н о в л я е т :

1. Рекомендовать парламентам Республики Армения, Грузии, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины ускорить выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

2. Принять Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (прилагаются).

3. Направить парламентам государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ указанные Рекомендации для использования в национальных законодательствах.

4. Считать важным направлением работы Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ согласование подходов в вопросах унификации стандартов избирательного процесса с Парламентской Ассамблеей Совета Европы, Парламентской Ассамблеей ОБСЕ и Европейским Парламентом.

Санкт-Петербург,
7 декабря 2002 года
№ 20-6

Председатель
Совета Ассамблеи
С.М. МИРОНОВ

* Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30. В 2-х ч. Ч. 1. С. 208–295.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ
ЗА ВЫБОРАМИ***

(Санкт-Петербург, 7 декабря 2002 года)

Раздел 1. СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

- 1.1. Право избирать и быть избранным.
- 1.2. Всеобщее избирательное право.
- 1.3. Равное избирательное право.
- 1.4. Прямое избирательное право.
- 1.5. Тайное голосование.
- 1.6. Демократический характер выборов.
- 1.7. Периодические и обязательные выборы.
- 1.8. Свободные выборы.
- 1.9. Открытость и гласность выборов.
- 1.10. Подлинные выборы.
- 1.11. Справедливые выборы.
- 1.12. Ответственные выборы.
- 1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями).
- 1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов.
- 1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами.

**Раздел 2. ОСНОВЫ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ
ЗА ВЫБОРАМИ**

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами.
2. Порядок аккредитации международных наблюдателей.
3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей.
4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя.
5. Оказание содействия международному наблюдателю.
6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя.

**Раздел 3. МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

- 3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами.
- 3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов.
- 3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей.

* Международные избирательные стандарты. Сб. док. // Отв. ред.: канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: докт. юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Изд-во "ВЕСЬ МИР", 2004. С. 891–941.

- 3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков.
- 3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов.
- 3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты.
- 3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений.
- 3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов.

Раздел 4. МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ, ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

- 4.1. Избирательная кампания.
- 4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций).
- 4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов.
- 4.4. Проведение предвыборной агитации.
 - 4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий.
 - 4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции.
 - 4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования.
 - 4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации.
- 4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации.
- 4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов.

Раздел 5. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ, ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ И УСТАНОВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

- 5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке.
- 5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса.
- 5.3. Помещение и оборудование мест для голосования.
 - 5.3.1. Помещение для голосования.
 - 5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования.
- 5.4. Особые формы голосования.
 - 5.4.1. Досрочное голосование.
 - 5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям.
 - 5.4.3. Голосование вне помещения для голосования.
 - 5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях.
 - 5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях.
 - 5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

- 5.4.7. Организация голосования по почте.
- 5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов.
- 5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов.
- 5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом.
- 5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами.

Раздел 6. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ОБОБЩЕНИЕ И ИТОГОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

- 6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами.
- 6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием.

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

На современном этапе международное наблюдение за выборами является одной из важнейших задач по поддержанию процесса демократического развития и обеспечения основных политических прав и свобод человека и гражданина в ходе выборов.

Участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, наряду с международными наблюдателями от международных организаций и иностранных государств, в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов, поступательного демократического развития.

Стандартами демократических выборов являются такие принципы организации избирательного процесса, как право гражданина по достижении установленного консти-

туцией и (или) законодательством возраста избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебного контроля, а также гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Настоящие Рекомендации, одобренные Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств, призваны содействовать проведению наблюдения за подготовкой и проведением выборов со стороны международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, эффективно использовать права и обязанности международного наблюдателя при выполнении своей миссии по наблюдению за выборами, помочь международным наблюдателям СНГ профессионально оценить, насколько полно и точно национальное избирательное законодательство, практика назначения, подготовки и проведения выборов соответствуют национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов.

Раздел 1 СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов и должностных лиц.

Международными документами в той или иной мере предусматриваются нижеследующие основные принципы подготовки и проведения выборов, которые принято называть международными стандартами демократических выборов:

право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные государственные и муниципальные должности;

свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный, ответственный характер выборов;

участие в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателей;

гарантии реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, а также судебная и иная защита избирательных прав и свобод всех участников выборов;

проведение выборов независимыми избирательными органами (избирательными комиссиями);

обеспечение действенного общественного и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

Общепризнанные принципы и нормы международного права признают за государством допустимость конституционного и законодательного ограничения избирательных прав и свобод участников выборов, не носящего дискриминационный характер и соответствующих международным обязательствам государства, в частности таких политических свобод, как свободы собраний, свободы объединений, свободы слова и сво-

боды массовой информации, а также запрещение призывов к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывов, направленных на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающих социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов от политических партий (коалиций-избирательных блоков), касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод человека и гражданина и должны соответствовать международным обязательствам государства.

Не являются ограничением законодательное лишение (ограничение) права избирать и (или) быть избранными в отношении лиц, признанных судом недееспособными, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также дополнительные законодательные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо части населения страны, в частности, национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных и иных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении избирательных прав и свобод.

При этом в своем стремлении к демократизации избирательного процесса государство может исходить из того, что существующие ограничения или дополнительные гарантии в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить всем участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах.

Основная задача международных наблюдателей – оценка соответствия национального избирательного законодательства и практики проведения выборов международным обязательствам государства.

1.1. Право избирать и быть избранным

Право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется национальными законами и иными нормативными правовыми актами.

Мужчины и женщины должны иметь равные избирательные права и свободы и равные возможности для их реализации и защиты при проведении выборов. С целью создания равных возможностей для реализации указанного избирательного права государства могут принимать меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать женщинам наравне с мужчинами справедливые и реальные правовые возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе кандидатов (списка кандидатов) политической партии (коалиции) в соответствии с условиями и порядком, пре-

дусмотренными конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

Кроме того, могут приниматься меры, в том числе законодательного характера, к тому, чтобы обеспечивать лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также иным категориям граждан (представителям коренных и малочисленных народов, народностей, национальных меньшинств, этнических групп), нуждающихся в этом, дополнительные условия для их участия в выборах, в том числе для реализации права избирать и быть избранным в личном качестве или в качестве представителя политической партии (коалиции), участия в голосовании с помощью лиц, указанных в законах.

Право избирать и быть избранным должно реализовываться независимо от пола, расы, национальности, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения, а также иных подобных обстоятельств.

Законодательное регулирование права избирать и быть избранным, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод участников выборов не должно отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер. Необходимо иметь в виду, что избирательные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, предупреждения преступлений.

Избирательные права и свободы человека и гражданина, иных участников выборов могут быть ограничены конституцией и (или) законом и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

разумные требования для осуществления либо ограничения права на участие в выборах или права доступа к выборным должностям, включая возможность ограничения в соответствии с законом избирательных прав, свобод и обязанностей лица, признанного судом недееспособным, лица, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление;

специальные меры, в том числе законодательное выделение квоты депутатских мандатов, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, прежде всего национальных меньшинств и этнических групп, которая из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равными с остальным населением политическими и избирательными правами и свободами, а также дополнительные гарантии обеспечения равных возможностей для реализации избирательных прав и свобод отдельных категорий избирателей, прежде всего женщин, лиц с физическими и иными отклонениями (недугами), в том числе для включения в списки кандидатов политических партий (коалиций).

Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся в выборный орган или на выборную должность на новый срок, определяются конституциями и (или) законами, иными нормативными правовыми актами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

Не противоречит международным избирательным стандартам установленное законом ограничение на несовместимость одновременного обладания лица депутатским мандатом или занятием выборной должности со статусом военнослужащего, служителя религиозного культа, служащего органа исполнительной власти, судьи, прокурора.

Государство может стремиться к тому, чтобы иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающим на его территории, было предоставлено право избирать и право быть избранным на выборах в органы местной власти (органы местного самоуправления) при условии, что они отвечают тем же правовым критериям, что и граждане государства.

Международному наблюдателю необходимо ознакомиться с конституционным статусом гражданина страны проведения выборов, а также с правовым регулированием порядка принятия в гражданство государства, где проводятся выборы, иностранного гражданина, лица без гражданства, возможностью и особенностью участия в выборах новых граждан (срок пребывания в гражданстве, продолжительность проживания на территории государства, законопослушное поведение на территории государства и так далее), предоставлением избирательных прав с тем, чтобы убедиться, что предоставление лицу гражданства, избирательных прав и возможность их реального осуществления основывались на демократических правилах и традициях.

1.2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый гражданин по достижении возраста, установленного конституцией и (или) законом, имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности в порядке и на условиях, предусмотренных конституцией и (или) законами, другими нормативными правовыми актами, и это право реализуется вне зависимости от ограничений или преимуществ дискриминационного характера, в том числе по признакам физического или иного отклонения (недуга) лица (инвалидности и др.). Право избирать может предоставляться лицу по достижении возраста совершеннолетия, когда оно может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности; право быть избранным может предоставляться по достижении вышеуказанного возраста, но не позднее чем по достижении возраста 25 лет, за исключением случаев, предусмотренных конституцией и (или) законами в отношении кандидатов на отдельные выборные посты, в частности, на должность главы государства и (или) высшего должностного лица территориального образования в составе федеративного (федерального) государства, кандидатов в парламенты.

2. Возможность и (или) обязательность наличия гражданства.

3. Проживание избирателя на территории, на которой проводятся выборы, при этом требование к продолжительности проживания может предусматриваться только при проведении региональных и (или) местных выборов и может не превышать более шести месяцев, если более продолжительный и разумный срок не связан с обеспечением избирательных прав представителей национальных меньшинств и (или) этнических групп избирателей, избирателей соответствующей территории в целом.

4. Правом избирать и быть избранным обладают граждане, проживающие (находящиеся) на законных основаниях за пределами территории своего государства. Дипло-

матические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод.

5. Не могут иметь права избирать и быть избранными лица, не достигшие возраста, установленного конституцией и (или) законами. Допускается ограничение законом избирательных прав и свобод, в том числе права избирать и (или) быть избранными, лиц, признанных судом недееспособными, а также лиц, в отношении которых вступил в законную силу приговор суда за совершенное уголовное преступление. Право гражданина избирать и быть избранным реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств. Не должны допускаться такие ограничения дискриминационного характера, как невключение в список избирателей и в иные избирательные документы лиц, не имеющих минимального уровня грамотности, не владеющих государственным языком либо не соответствующих иным подобным обстоятельствам, препятствующим реализации ими своего права на доступ к документированной информации (персональным данным) о себе.

6. Каждый имеет право на беспрепятственный доступ к действенной, беспристрастной и равной процедуре государственной или иной установленной законом регистрации (учета) избирателей на основании документов и сведений, указанных в законах, к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также вправе знать, кто, когда и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена, при этом избирателю гарантируется право получать информацию о включении его в список избирателей, обжаловать в установленном законодательством судебном и (или) ином порядке невключение в список избирателей либо исключение из списка избирателей, либо неточности в сведениях об избирателях. Регистрация избирателей может осуществляться на постоянной (регулярной) основе и сведения об избирателях должны обновляться не реже чем раз в год или в иной разумный срок, обусловленный характером и порядком осуществления процедуры регистрации избирателей. Списки избирателей должны предоставляться для ознакомления и дополнительного уточнения. Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после предоставления списка избирателей для ознакомления, а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список избирателей, дополнительно включаются избирательным органом в список избирателей (или в дополнительный список избирателей).

1.3. Равное избирательное право

Соблюдение принципа равного избирательного права означает, как правило, следующее:

1. Каждый избиратель имеет один голос или равное с другими избирателями число голосов, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на равный вес голоса избирателя не может влиять применяемая в государстве избирательная система.

2. При проведении голосования по территориальным избирательным округам (одномандатным и (или) многомандатным) и избирательным участкам эти округа и участ-

ки должны образовываться на справедливой основе так, чтобы результаты голосования максимально точно и полно выражали волю избирателей, принявших участие в голосовании. При этом одним из оснований образования округов и участков может быть соблюдение равенства числа избирателей с допустимым минимальным отклонением от средней нормы представительства на округ, в том числе с учетом компактности проживания национальных меньшинств и этнических групп. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться также труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп, недопущение образования избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, когда это обусловлено причинами географического порядка.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных законами, избирателю может быть предоставлена возможность реализовать свое право избирать посредством таких форм голосования, как голосование вне помещения для голосования, голосование по почте, голосование по открепительному удостоверению, досрочное голосование, голосование по доверенности, либо иных форм голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателя, в том числе для лица с физическими и иными отклонениями (недугами), либо находящегося в больнице, или в доме престарелых, или в ином месте временного или постоянного пребывания, а также свободу и тайну личного волеизъявления избирателя. Государство должно предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лиц с физическими отклонениями (инвалидов и др.).

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах, а также для участия в выдвижении кандидатов. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборную должность на новый срок, регулируются конституцией и (или) законами, при этом соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов. При этом перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

5. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. Голосование избирателей осуществляется на избирательных участках в оборудованных избирательными органами помещений для голосования.

1.4. Прямое избирательное право

Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, как правило, следующее:

1. При проведении выборов в национальный законодательный орган (парламент), региональные, местные и иные представительные органы избиратели голосуют соот-

ветственно за избираемого ими кандидата, кандидатов, список кандидатов или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов непосредственно.

2. Государство принимает необходимые меры к тому, чтобы все депутатские мандаты по крайней мере одной из палат национального законодательного (представительного) органа – парламента были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых всенародных (всеобщих) выборов в порядке, предусмотренном конституцией и законами. При этом, если парламент является двухпалатным органом и часть мандатов или все мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всеобщих выборов, а также если выборные должностные лица не избираются непосредственно в ходе всеобщих выборов, то сохранение или изменение такого порядка формирования национального парламента является прерогативой государства.

1.5. Тайное голосование

Соблюдение принципа тайного голосования означает, как правило, следующее:

1. Право гражданина на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено или ущемлено.

2. Проведение выборов с использованием процедуры тайного голосования.

3. Соблюдение принципа тайны и свободы голосования в рамках предусмотренных законом форм голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных правовых условий для свободного выбора между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций).

4. Никто не вправе оказывать давление на гражданина с целью воздействия на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель ни судом, ни иначе не может быть принужден объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

5. Избирательные органы во время проведения голосования обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами равных условий для свободного выбора, в том числе условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля и (или) наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования.

1.6. Демократический характер выборов

1. Проведение международного наблюдения за выборами должно основываться на демократических стандартах политической жизни – правах и свободах человека и гражданина, верховенстве конституции и закона, уважении общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые лежат в основе демократии и демократического характера выборов. В свою очередь, это означает, что с разумными интервалами должны проводиться плюралистические демократические выборы в пользующийся значимыми полномочиями законодательный (представительный) орган государственной власти – парламента, в состав которого входят, как правило, представители политических партий, имеющих право в соответствии с законом свободно организовываться и выражать свои политические убеждения.

2. Соблюдение принципа демократического характера выборов означает, как правило, следующее:

государство признает, что воля народа, свободно и справедливо выраженная на подлинных и периодических выборах, является основой государственной власти и местного самоуправления, легитимности избираемых органов государственной власти, местных органов власти (органов местного самоуправления), иных органов народного (национального) представительства, депутатов, выборных должностных лиц;

государство создает надлежащие конституционные и законодательные условия для закрепления, реализации и защиты права граждан на участие в управлении делами своей страны как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых гражданами непосредственно в результате свободных, открытых и гласных, справедливых и подлинных выборов, организуемых через разумные периодические интервалы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании или же посредством других равнозначных форм голосования, обеспечивающих свободу и тайну волеизъявления избирателя;

государство создает систему правовых, организационных, финансовых (бюджетных), информационных, технологических и иных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина при подготовке и проведении выборов любого уровня, принимает необходимые, в том числе законодательные, меры с целью создания дополнительных возможностей для участия в выборах, в том числе в голосовании и обеспечении тайны голосования, в реализации права быть избранными женщинам, лицам с физическими и иными отклонениями (недугами), а также представителям малочисленных народов, народностей, иных национальных меньшинств и этнических групп;

конституционное и законодательное регулирование права гражданина избирать и быть избранным, ограничения избирательных прав и свобод граждан, порядок назначения и проведения выборов (избирательная система) не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер и должны соответствовать международным обязательствам государства.

3. Конституционное и избирательное законодательство обеспечивает использование при подготовке и проведении выборов государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп, иных национальных групп на территориях их компактного проживания. При этом в случае принятия государством на себя международных обязательств по обеспечению участия иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории государства на законных основаниях в течение определенного периода может также учитываться языковая специфика данной категории участников выборов. В целом на указанной языковой основе могут составляться (публиковаться) бюллетени для голосования, иные избирательные документы.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов, официальное опубликование общих и полных итогов голосования и результатов выборов должно осуществляться на основе конституции и (или) законов, иных нормативных правовых актов. При этом государство предпринимает необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом заблаговременно до

начала избирательной кампании и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались преимущественно актами исполнительной власти.

5. Государство должно гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, добровольное и свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов легитимными (состоявшимися и действительными).

6. Государство может стремиться к тому, чтобы существующие в национальном избирательном законодательстве недискриминационные ограничения избирательных прав и свобод или преимущества в этой сфере, предусмотренные для отдельных категорий участников выборов конституцией и (или) законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих условий отменялись с тем, чтобы обеспечить участникам избирательного процесса наилучшие возможности и равные правовые условия для законной политической конкуренции на выборах.

1.7. Периодические и обязательные выборы

Соблюдение принципа периодичности выборов означает, как правило, следующее:

1. Выборы должны проводиться с разумной периодичностью и в сроки, устанавливаемые конституцией и (или) законом, так, чтобы основой избрания выборных органов и выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа (избирателей), выраженная в ходе тайного голосования. При этом срок полномочий законодательного (представительного) органа, иных представительных органов не должен превышать, как правило, пяти лет, а исполнительного органа государственной власти – семи лет. Срок полномочий представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (органов местной власти) может варьироваться в пределах от двух до пяти лет.

2. Выборы избираемых органов и выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в порядке и сроки, установленные конституциями и законами.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц должен устанавливаться конституциями и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке. Срок полномочий указанных органов и лиц должен изменяться на основании соответствующих законов или решения, принятого на референдуме. Законодательная норма об изменении (увеличении или уменьшении) срока полномочий выборных органов, избранных депутатов и (или) выборных должностных лиц может вступать в силу только после истечения срока полномочий выборного органа, должностного лица, а в случае досрочного прекращения полномочий – после их прекращения.

4. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, или каким-либо образом поощряться действия и призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами, соответствующими международными обязательствами государства.

5. Время начала и окончания голосования на выборах, а также продолжительность периода голосования устанавливаются так, чтобы создать наиболее благоприятные и равные правовые условия для волеизъявления всех избирателей.

6. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, закона-

ми могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложена (перенесена на более поздний срок) дата проведения выборов.

1.8. Свободные выборы

Соблюдение принципа свободных выборов означает, как правило, следующее:

1. Верховенство конституции, законов является правовой основой для проведения свободных выборов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами государства, обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности и условий, не подвергаясь какому бы то ни было насилию, угрозе применения насилия или противоправному воздействию, сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, либо принуждения, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также основой правовых, организационных, информационных и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Выборы должны проводиться на основе конституции, а также законов и иных нормативных правовых актов, которые принимаются уполномоченными на то органами, должностными лицами и вступают в силу заблаговременно до начала избирательной кампании с тем, чтобы обеспечить всем участникам выборов равные правовые условия и возможности для полноценного участия в выборах.

3. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, голосовать “за” или “против” какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, а также воздействовать на его свободное волеизъявление либо принудить объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал.

4. Гражданам обеспечено право на свободу собраний и публичных ассоциаций, на свободу слова, мнений, информации, на форму голосования, обеспечивающую свободу волеизъявления.

5. Кандидат, политическая партия и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия, никакие иные органы, организации и лица не имеют права и не должны использовать методы морального, психического, физического, информационного, религиозного насилия, принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия или любые иные формы принуждения, устрашения, несанкционированного воздействия на организацию и проведение свободных выборов.

6. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

7. Не допускается не предусмотренное национальным законодательством какое-либо прямое или косвенное противоправное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций, иных иностранных субъектов в осуществлении деятель-

ности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

1.9. Открытость и гласность выборов

Соблюдение этого принципа означает, как правило, следующее:

1. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно в порядке и сроки, предусмотренные конституцией, законами.

2. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения. Нормативные правовые акты, ограничивающие избирательные права и свободы гражданина и не противоречащие международным обязательствам государства, не могут иметь обратной юридической силы.

3. Нормативные акты и решения избирательных органов, нормативные правовые акты и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных законами должностных лиц, принятые в пределах их компетенции и полномочий и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, должны быть официально опубликованы либо доведены до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

4. Решения избирательных органов своевременно передаются в средства массовой информации и телекоммуникаций для опубликования и обнародования, при этом избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

5. Информация о выборах и кандидатах, предусмотренная законами, в том числе перечень политических партий, которые имеют право участвовать и (или) участвуют в выборах, должна своевременно и в полном объеме доводиться уполномоченными на то органами или должностными лицами до всеобщего сведения избирателей и иных участников выборов.

6. Государством могут предприниматься меры к тому, чтобы обеспечивать беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети "Интернет", невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на не дискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

7. Обеспечение реализации принципа открытости и гласности выборов не распространяется на тайну волеизъявления и голосования избирателя.

8. Соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание правовых условий для осуществления действенного общественного контроля и беспристрастного международного наблюдения за выборами.

1.10. Подлинные выборы

Соблюдение принципа подлинных выборов означает, как правило, следующее:

1. Проведение выборов в органы и выборных должностных лиц, которые избираются непосредственно гражданами, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, выявление свободно выраженной воли народа и ее непосредственное осуществление.

2. Предоставление избирателям реального и основанного на законе выбора кандидатов (списков кандидатов), наличие реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, политических общественных объединений, законная деятельность которых должна находиться под юридической защитой государства. При подлинных выборах обеспечивается своевременный и свободный доступ избирателей к информации о кандидате (списках кандидатов), политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидата (кандидатов), политических партий (коалиций) – доступ на равных правовых условиях к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

3. Подлинные выборы предполагают справедливые правовые условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), а также для участия всех политических партий (коалиций) в избирательной кампании. Регистрационные требования должны устанавливаться заблаговременно до начала избирательной кампании, быть ясными, четкими и не содержать условий, способных стать основанием для ограничений дискриминационного характера либо возможных злоупотреблений, и должны применяться единообразно. Произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам, кандидатам не должно допускаться.

4. Назначение и проведение выборов, как очередных, так и досрочных, дополнительных и иных выборов, а также осуществление избирательных действий, предусмотренных конституцией и законами, в порядке и в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную деятельность.

5. При назначении, подготовке и проведении выборов используется государственный язык, а в случаях и в порядке, устанавливаемых конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами – также официальные языки составных частей территории государства, языки малочисленных народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

6. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов и иметь возможность обжаловать нарушения законодательства о выборах, официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы гражданина, в судебные и (или) иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

1.11. Справедливые выборы

Соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

При проведении справедливых выборов должны обеспечиваться:

1. Всеобщее равное и прямое избирательное право.
2. Порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов, при котором кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения, а также по отдельности или в составе списка – политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.
3. Равные правовые условия для участия каждого кандидата или каждой политической партии в предвыборной кампании, в том числе равные условия доступа к государственным и иным средствам массовой информации.
4. Закон и государственная политика должны быть направлены на разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы, ответственности, прозрачности и честности, позволяющей партиям (коалициям) и кандидатам свободно излагать свои политические взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать “за” или “против” свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования, не допускать использования государственных, административных и иных ресурсов и возможностей с целью выражения предпочтения либо создания преимуществ либо ограничений для отдельных кандидатов, отдельных политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах. Правовые условия, исключающие возможность использования кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности или находящимися на государственной или муниципальной службе либо работающими в средствах массовой информации, преимуществ своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также законодательное установление перечня нарушений принципа равного избирательного права, связанных с использованием таких преимуществ и являющихся основанием для отказа в регистрации и (или) отмены решения о регистрации кандидата, признания избрания недействительным.
5. Гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), а также информирование о всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов, избирательными кампаниями кандидатов, политических партий (коалиций) с тем, чтобы обеспечить открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, исключить запрещенные законодательством пожертвования кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.
6. Честность при выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование обо всех итогах голосования, начиная с уровня избирательных участков, в том числе предоставление наблюдателям возможности получения официальных копий протоколов избирательных органов об итогах голосования и (или) установлении результатов выборов, с последующим официальным опубликованием всех итогов голосования и результатов выборов в разумный срок.

1.12. Ответственные выборы

Реализация этого принципа означает, в частности, что избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, надлежащим обра-

зом вступают в должность в порядке и сроки, установленные конституцией и (или) законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

1.13. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

Реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

1. Подготовка и проведение выборов, в том числе установление и официальное опубликование итогов голосования и результатов выборов, обеспечение сохранности избирательных документов (бюллетеней, протоколов) до истечения срока их хранения, обеспечение избирательных прав и свобод участников выборов возлагаются на коллегиальные избирательные органы во главе с центральным избирательным органом, действующие независимо, самостоятельно и беспристрастно в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией и (или) законами, иными нормативными правовыми актами.

2. Порядок формирования, полномочия и срок их осуществления, организация деятельности избирательных органов, а также основания, порядок и сроки расформирования избирательного органа или досрочного прекращения полномочий его члена (членов) должны устанавливаться законом и (или) иными нормативными правовыми актами. Государство может принимать законодательные меры к расширению перечня избирательных органов, действующих на постоянной основе.

3. Кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей и (или) зарегистрировавшей список кандидатов, может предоставляться право и возможность в порядке, предусмотренном законом и иными нормативными правовыми актами, назначить в избирательный орган, зарегистрировавший этого кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющему интересы назначившего его кандидата, политической партии (коалиции).

4. Государство не допускает образование и деятельность каких-либо иных структур, которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции и полномочия, либо присваивают эти функции и полномочия.

5. Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), а также их должностные лица обязаны в пределах, указанных законами, оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий – предоставлять им бесплатное эфирное время, возможность для размещения печатной информации для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

6. Организация выборов избирательными органами (избирательными комиссиями), работающими открыто и гласно под действенным общественным (гражданским) и международным наблюдением и судебным контролем.

7. Решения избирательных органов принимаются большинством, а в случаях, предусмотренных законами, квалифицированным большинством голосов от общего числа членов избирательного органа. Решения и нормативные акты избирательных органов,

принятые в пределах их компетенции и полномочий, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий (коалиций) и иных общественных объединений, общественных организаций, их уполномоченных представителей, нижестоящих избирательных органов, а также иных лиц и органов, указанных в законах.

8. Члены избирательного органа не связаны решениями и иными документами политических партий (коалиций), членами которых они являются и которые выдвинули их кандидатуры в состав избирательного органа. На время исполнения своих обязанностей в составе постоянно действующего избирательного органа члены избирательного органа могут приостанавливать свое членство в политической партии (коалиции) или иной политической организации. Органы и должностные лица, назначившие членов избирательного органа, не вправе отозвать их.

9. Решение, действие (бездействие) избирательного органа может быть обжаловано в указанный в законе избирательный орган и (или) в суд в порядке, предусмотренном законодательством. Вышестоящий избирательный орган вправе отменить решение нижестоящего избирательного органа, противоречащее закону или принятое с превышением установленной компетенции, и либо принять решение по существу вопроса, изложенного в жалобе, либо направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение нижестоящим избирательным органом, решение которого было отменено.

1.14. Судебная защита избирательных прав и свобод участников выборов

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

Проведение демократических выборов означает, что в государстве торжествует принцип законности, узаконено право на справедливое судебное разбирательство, доступ к судам, гарантированы справедливое и открытое судебное разбирательство, беспристрастность судей и соразмерность наказания содеянному.

1. Национальное конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, а также иные средства правовой защиты, указанные в законодательстве, должно обеспечивать легитимный и публичный характер выборов, защиту и реализацию избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, иных участников выборов, воплощение в правоприменительной практике демократических принципов организации избирательного процесса.

2. В случае нарушения законодательства о выборах, избирательных прав и свобод, пострадавшее лицо или лица, политическая партия (коалиция), иные участники выборов или органы, организации, должностные лица, принимающие в соответствии с законами участие в избирательном процессе, должны иметь право на своевременную и эффективную защиту, обжалование и восстановление нарушенных прав и свобод в судебных и административных органах, а в случаях и в порядке, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, – в избирательных органах, а также в иных органах, а лица, виновные в совершении противоправных действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

3. Сроки подачи жалоб, порядок разрешения споров о защите избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников выборов, а также разграничение полномочий между судебными и иными органами, включая избирательные органы, по рассмотрению таких споров должны быть ясно и исчерпывающим образом закреплены в законах и обеспечивать справедливый характер рассмотрения избирательных споров в пределах сроков и этапов избирательной кампании, осуществления избирательных действий и избирательных процедур. Лицо (лица), подавшие жалобу, должны иметь право и возможность принимать участие в рассмотрении избирательного спора. Стороны исходят из того, что преимущественно судебными органами должны рассматриваться избирательные споры, связанные с защитой избирательных прав и свобод участников выборов, несоблюдением порядка включения лица в список избирателей, незаконным отказом в регистрации или аннулированием регистрации кандидата, политической партии (коалиции), незаконным поступлением и расходом средств собственного избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции) или иных средств, не предусмотренных законом, злоупотреблением свободой слова и массовой информации при проведении кандидатами, политическими партиями (коалициями) собственных избирательных кампаний, признанием итогов голосования и (или) результатов выборов недействительными.

4. Срок для защиты и (или) восстановления нарушенных прав и свобод участников выборов должен быть соразмерным с временными рамками совершения избирательных действий и избирательной кампании в целом, устанавливаться с учетом необходимости обеспечения своевременного рассмотрения и разрешения жалоб участников выборов, не должен приводить к откладыванию выборов или совершения избирательных действий и процедур и нарушать целостность избирательного процесса или каким-либо образом влиять на действительное волеизъявление граждан.

5. Деятельность лиц и органов, направленная на воспрепятствование свободному осуществлению избирателем его избирательных прав и свобод, в том числе права на тайну голосования, вступление на выборную должность или пребывание в выборной должности, в форме бойкота или призывов к бойкоту выборов, отказу от выполнения избирательных процедур или избирательных действий, разглашение конфиденциальных сведений об избирателях, иных участниках выборов, фальсификацию подсчета голосов, итогов голосования и результатов выборов, а также деятельность лиц или органов, имеющая своей целью или приводящая к нарушению избирательного законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права в области проведения демократических выборов, должна преследоваться по закону.

6. Кроме того, реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

в случае непризнания или нарушения принципов организации демократических выборов, избирательных прав и свобод пострадавшее лицо или лица должны иметь право и возможность обжалования указанных нарушений в независимых и беспристрастных судах, а лица, виновные в совершении действий (бездействии), запрещенных национальными законами, должны нести ответственность в соответствии с законами;

судебными инстанциями по защите избирательных прав и свобод, наряду с судами общей юрисдикции, могут являться конституционный суд и (или) аналогичная по своему статусу судебная инстанция государства, которые вправе в соответствии с конституцией, законом разрешать избирательные споры, связанные с конституционностью назначения,

подготовки и проведения выборов либо правильностью (законностью) назначения и проведения выборов, признанием непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов, а также с итогами голосования и (или) результатами выборов;

решения судей не подлежат какому-либо пересмотру, кроме как в рамках апелляционных процедур, установленных законом.

7. Возможность каждого кандидата и каждой политической партии, участвующих в выборах, обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушения избирательных прав и свобод граждан в судебные и иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства.

8. Быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

9. Государства принимают меры к предупреждению и предотвращению распространения коррупции в избирательном процессе (подкуп избирателей, незаконная благотворительная деятельность и др.), представляющих собой серьезную угрозу демократическим выборам, избирательным правам и свободам.

1.15. Независимое общественное (гражданское) и международное наблюдение за выборами

1. Соблюдение этого принципа должно обеспечивать, в частности, создание надлежащих условий для эффективного независимого общественного (гражданского) и международного наблюдения за выборами, соблюдения международных обязательств государства, касающихся организации демократического избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, гарантий их свободного участия в выборах.

2. Кандидату, политической партии (коалиции), общественному объединению, общественной организации, группе избирателей, другим субъектам выборов может быть предоставлено право в порядке, установленном законами или нормативными правовыми актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить наблюдателей, которые имеют право в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, осуществлять наблюдение за ходом голосования. Права и обязанности указанных наблюдателей должны быть определены в законодательстве. В соответствии с национальным законодательством наблюдатели могут осуществлять наблюдение в другие сроки и на других этапах избирательной кампании, например, при проведении предвыборной агитации.

3. В случаях и порядке, предусмотренных законами, правами национального наблюдателя могут пользоваться также доверенные лица и (или) уполномоченные представители кандидатов, политических партий (коалиций).

4. Избирательные органы и (или) иные органы и организации могут быть наделены полномочиями по организации обучения национальных наблюдателей и иных участников выборов основам демократических избирательных технологий, национального законодательства о выборах, международным избирательным стандартам как принципам обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина.

5. Международные наблюдатели СНГ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права осуществляют свою деятельность по наблюдению за выборами в духе конструктивного взаимодействия с международными наблюдателями других международных организаций, иностранных государств.

6. Осуществление международного наблюдения за выборами не является основанием или поводом для какого бы то ни было вмешательства во внутренние дела государства, проводящего выборы.

Раздел 2

ОСНОВЫ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами

Государство, приглашающее международных наблюдателей, исходит из того, что их присутствие способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств по проведению демократических выборов.

1.1. Международным наблюдателем от Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) по наблюдению за выборами является лицо, представляющее уставные органы СНГ – Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ, а также органы, предусмотренные иными международными правовыми документами СНГ (далее – орган (органы) СНГ), приобретающее право на осуществление наблюдения за выборами в соответствии с порядком, установленным национальным законодательством о выборах, международно-правовыми документами и международными обязательствами государства – участника СНГ, в котором проводятся выборы.

1.2. Орган (органы) СНГ может принять решение о направлении нескольких международных наблюдателей, которые в этом случае составляют группу (миссию) международных наблюдателей СНГ.

1.3. Орган (органы) СНГ, принявший решение о направлении международного наблюдателя (наблюдателей), определяет количественный состав миссии международных наблюдателей, порядок ее формирования и принимает решение о назначении лица (лиц) международным наблюдателем и о назначении руководителя миссии.

1.4. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд в государство, где проводятся выборы, в порядке, установленном национальным законодательством. Разрешение на въезд в государство требуется только в случае существования визового режима пересечения государственной границы.

1.5. Международный наблюдатель на территории страны проведения выборов находится под покровительством принимающего государства. Это означает, что принимающее государство предпринимает все предусмотренные национальным законодательством меры по защите прав международных наблюдателей, а также необходимые меры в отношении тех лиц, которые нарушают права международных наблюдателей, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с национальным законодательством.

1.6. Деятельность международных наблюдателей по наблюдению за выборами осуществляется на началах открытости.

1.7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в

избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство вправе оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

1.8. Национальными законами может быть предусмотрено, что международный наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если он пытается воспрепятствовать работе избирательного органа либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить свободу и тайну голосования. Соответствующее решение может приниматься участковым или вышестоящим избирательным органом. Кроме того, избирательный орган вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении удаленного международного наблюдателя к ответственности, предусмотренной национальными законами. Избирательный орган обязан сообщить об этом факте в центральный избирательный орган, а последний, в свою очередь, – в орган (органы) СНГ.

1.9. В случае нарушения международным наблюдателем национальных законов, общепризнанных принципов и норм международного права центральный избирательный орган в соответствии с национальными законами вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя. При этом центральный избирательный орган уведомляет о принятом решении орган (органы) СНГ, которым было направлено приглашение этому лицу для участия в наблюдении за выборами в качестве международного наблюдателя.

2. Порядок аккредитации международных наблюдателей

2.1. Аккредитация международных наблюдателей СНГ производится центральными избирательными органами страны проведения выборов на основе приглашения уполномоченных на то государственных органов, высших должностных лиц страны проведения выборов.

2.2. Удостоверение международного наблюдателя – документ, удостоверяющий его статус. Как правило, образец и описание удостоверения международного наблюдателя утверждаются центральными избирательными органами в соответствии с национальным законодательством.

2.3. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение международного наблюдателя в соответствии с представленными им заявлением, документом, удостоверяющим его личность, и приглашением органа (органов) СНГ. Это удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

2.4. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Это означает, что он вправе в день голосования посещать избирательные участки без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами с соответствующими избирательными органами.

3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

Правовой основой для проведения международного наблюдения и деятельности международных наблюдателей являются национальные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права в области организации избирательного процесса, международные обязательства государства, в котором проводятся выборы.

4. Срок осуществления наблюдения и полномочия международного наблюдателя

4.1. Срок полномочий международного наблюдателя начинается со дня аккредитации в центральном избирательном органе страны проведения выборов и заканчивается, как правило, в день официального опубликования общих результатов выборов.

4.2. Международные наблюдатели вправе осуществлять свою деятельность на любом этапе избирательной кампании, но не ранее дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении даты выборов.

4.3. Деятельность международных наблюдателей регулируется национальным законодательством, международно-правовыми документами, наделяющими их полномочиями, которые они вправе реализовать в своей деятельности. В соответствии с указанными правовыми актами международные наблюдатели имеют право, в частности:

на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, конфиденциального характера информации об избирателе), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, избирателями, сотрудниками избирательных органов, должностными и иными лицами, которые в соответствии с избирательным законодательством обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, иным участникам избирательного процесса;

на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

4.4. Международные наблюдатели должны, в частности:

соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения международных документов в области организации и проведения выборов;

иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

не вмешиваться в избирательный процесс;

основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

4.5. Национальными законами международным наблюдателям могут быть предоставлены дополнительные права сверх тех, которые непосредственно вытекают из международных обязательств государства.

4.6. По окончании наблюдения за выборами международные наблюдатели представляют в направивший их орган (органы) итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами, которое подлежит опубликованию в их официальных изданиях.

Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов, вмешиваться в избирательный процесс, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей, установлении итогов голосования, результатов выборов. Государство может оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

5. Оказание содействия международному наблюдателю

5.1. Избирательные органы, органы государственной власти, местные органы власти (органы местного самоуправления), иные государственные органы в пределах своей компетенции и полномочий, предусмотренных законодательством, оказывают международным наблюдателям необходимое содействие, то есть создают соответствующие равные условия для свободной и независимой реализации всеми международными наблюдателями своих функций по наблюдению.

5.2. Списки международных наблюдателей, осуществляющих наблюдение за выборами, отдельными этапами избирательной кампании, в том числе за ходом голосования и подсчетом голосов в избирательных органах, составляются соответствующими избирательными органами на основе предъявляемых международными наблюдателями удостоверений (свидетельств об аккредитации) и представляются для сведения всем лицам, имеющим в соответствии с законами право находиться в помещении избирательного органа, помещении для голосования и подсчета голосов, а в случаях, предусмотренных законодательством, могут доводиться до всеобщего сведения через средства массовой информации или иным способом.

6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя (транспортные расходы, расходы на проживание, услуги связи, и т.п.) осуществляется за счет собственных средств международного наблюдателя, а также за счет средств направившей его стороны.

Раздел 3

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели должны знать содержание документов ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, Содружества Независимых Государств, дру-

гих международных организаций в области демократических выборов, защиты избирательных прав и основных свобод граждан, ратифицированных страной, проводящей выборы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с содержащимися в конституции положениями, регулирующими выборы или организацию избирательного процесса, а также с законами, регулирующими порядок проведения выборов, с другими законодательными актами.

При этом следует обратить внимание на то, как совершенствовалось избирательное законодательство, в том числе с учетом рекомендаций международных наблюдателей, в целях обеспечения его соответствия международным обязательствам государства. Законодательство должно обеспечивать прочную и стабильную основу для проведения плюралистических и ответственных выборов, прозрачность и открытость избирательного процесса.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с закрепленным в конституции и законах регулированием механизма участия в избирательном процессе при разрешении избирательных споров отдельных видов судов, в частности, конституционных судов, получить от соответствующих государственных органов или избирательных органов информационные, статистические и другие справочные материалы о правоприменительной практике по этому вопросу. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с положениями конституций ряда государств – участников СНГ конституционные суды в установленном законом порядке разрешают споры, касающиеся конституционности выборов; признания непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов на выборные должности; результатов выборов, в том числе их подтверждения; правильности проведения выборов либо подготовки заключения о правомерности выборов.

Международные наблюдатели должны изучать и оценивать различные стадии избирательного процесса, начиная с регистрации избирателей и начала избирательной кампании, образования избирательных округов, избирательных участков, избирательных органов (комиссий) и заканчивая финальными процедурами организации голосования, в том числе досрочного голосования, подсчета и, в случаях необходимости, перепроверки (повторного или контрольного подсчета) голосов избирателей, определения итогов голосования и установления результатов выборов.

Международные наблюдатели должны установить контакты с политическими партиями (коалициями), общественными политическими объединениями (общественными организациями), в том числе правозащитными общественными объединениями, учреждениями и организациями, специализирующимися на правовом обучении (просвещении) организаторов выборов, избирателей, участников выборов в целях взаимодействия в получении объективной информации о ходе подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод граждан и иных участников избирательного процесса.

В целях обеспечения системности и объективности наблюдения предлагается оценивать избирательный процесс по следующим основным параметрам:

электоральная грамотность и активность участников выборов;

идентификация и регистрация (учет) избирателей;

порядок образования избирательных округов, избирательных участков, критерии их образования и границы;

избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок и сроки формирования (расформирования) и деятельности, состав и квалификационный уровень подготовки организаторов выборов (членов избирательных органов, в том числе назначенных кандидатами, политическими партиями (коалициями));

форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты от возможной фальсификации (подделки);

порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб);

обеспечение общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов, голосования и подсчета голосов избирателей.

Международные наблюдатели должны быть готовы заполнить форму статистического наблюдения (обзора) по избирательному участку, округу, иной избирательной территории, на которой они присутствовали и осуществляли наблюдение. Форма статистического наблюдения может быть рекомендована органом (органами) СНГ, направляющими международных наблюдателей.

3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов

Государственные средства массовой информации или средства массовой информации с частичным государственным и (или) муниципальным участием должны обеспечивать сбалансированное информационное освещение выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), не проявляя при этом политических или иных, в том числе идеологических, пристрастий или предпочтений.

Государство обеспечивает в соответствии с законодательством свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях), принимающих участие в выборах, иных участниках выборов, указанных в законах, а также беспристрастное информационное освещение назначения, хода подготовки и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) в национальных средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Государство может принимать специальные национальные программы гражданского образования участников выборов и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов, обращая при этом особое внимание на информирование и (или) обучение лиц с физическими и иными отклонениями (недугами).

Международные наблюдатели должны оценивать уровень и эффективность электоральной (избирательной) грамотности избирателей и иных участников избирательной кампании. Просвещение (образование) избирателей должно быть направлено на официальное полное и своевременное информирование избирателей о том, где, когда и в каком порядке голосовать на конкретных выборах. Очень важно, чтобы эта информация была дана вовремя (заблаговременно) и избирателям было предоставлено достаточно времени для ее использования или уточнения. Обеспечение избирателей объективной и беспристрастной информацией о выборах, о ходе избирательной кампании является обязанностью избирательных органов, а также иных органов, указанных в законодательстве. Эта информация должна быть доступна всем избирателям, включая традиционно политически незаинтересованные группы населения.

Государство может обеспечивать возможность для представителей национальных меньшинств, этнических групп знакомиться с указанной в законе избирательной информацией на их родном языке, а также предпринимать усилия к тому, чтобы обеспечить для лиц с физическими и иными отклонениями (недугами) полноценный доступ к подготовленным и изданным за счет бюджетных средств специальным информационным материалам о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и их предвыборных программах (платформах), иных участниках избирательной кампании, а также возможность заполнять избирательный бюллетень и голосовать, не обращаясь за помощью к лицам, указанным в законе.

Если это не запрещено законодательством, повышение электоральной грамотности (культуры) и (или) информирование избирателей могут осуществляться с использованием современных информационных технологий, включая Интернет. Международные наблюдатели должны выяснить, какие мероприятия в этом плане были проведены и кто в них принимал участие.

Важно следить за тем, чтобы избирательные органы и их члены ни прямо, ни косвенно не вели агитационной деятельности в отношении кандидатов, списков кандидатов, а только предоставляли избирателям объективный и беспристрастный информационный материал о выборах.

3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей

Право голоса должно быть предоставлено всем гражданам страны на равных основаниях по достижении определенного возраста. При этом конституцией и законами может предусматриваться ограничение как избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), так и отдельных его компонентов (например, только пассивного избирательного права, то есть права быть избранными, лиц, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых). Необходимо также иметь в виду, что законы о выборах, регламентируя активное и пассивное избирательное право граждан, могут исчерпывающим либо открытым (без перечисления всех случаев) образом определять основания или случаи ограничения, в том числе временного, избирательных прав граждан, что влияет на их идентификацию и осуществление их регистрации (учета) в качестве избирателей.

Государство должно устанавливать действенную и недискриминационную процедуру регистрации (учета) избирателей с определением четких критериев, таких, как гражданство, возраст, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина, а также законодательно закреплять ответственность лиц и органов, представляющих сведения об избирателях, за их достоверность, полный объем и своевременность передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциальности персональных данных.

Подготовленные в установленном законом порядке списки избирателей являются официальным документом, в который должны быть внесены все избиратели.

Должны быть законодательно предусмотрены положения, касающиеся таких вопросов, как метод (процедура) и время (периодичность и продолжительность) регистрации, квалификация и дисквалификация по возрасту и месту жительства (продолжительности проживания), по иным обстоятельствам, средства идентификации, регистрационные формы, процедура подачи жалоб (заявлений), обращений, публикация

списка по окончании регистрации, возможность и право ознакомления со списками избирателей.

Оценка процесса регистрации важна для предотвращения необоснованных ограничений в регистрации избирателей, которыми могут явиться ограничения, основанные на таких признаках, как раса, пол, этническая принадлежность, вероисповедание, политические убеждения, язык, уровень грамотности и имущественное положение или иные факторы, противоречащие международным обязательствам государства. Обоснованные ограничения могут быть вызваны такими обстоятельствами, как место проживания, гражданство, пребывание в местах лишения свободы, признание недееспособным по решению суда.

Следует иметь в виду, что эмиграция и внутренняя территориальная миграция могут вызвать значительное изменение состава населения в период между выборами, что затрудняет идентификацию и регистрацию большого количества избирателей, которые изменили место жительства, и предполагает серьезную техническую работу. Избиратели должны быть вычеркнуты из списка по старому месту жительства и включены в список по новому месту жительства. При этом должны быть приняты меры для предотвращения многократной регистрации (“двойной” регистрации). Если избиратели получают специальные избирательные идентификационные карточки (идентификационные свидетельства, идентификационные удостоверения), должны быть приняты меры для предотвращения их фальсификации и тиражирования.

Процесс регистрации избирателей становится более эффективным, если список избирателей регулярно обновляется (уточняются персональные данные об избирателе, например, в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность). В частности, в законодательстве о выборах может закрепляться следующий перечень документов, удостоверяющих личность избирателя: паспорт; паспорт для выезда за границу; временное удостоверение гражданина; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка; военный билет для военнослужащих срочной службы. Методы регистрации в различных государствах могут быть различными, однако автоматизация процесса регистрации (учета) избирателей может помочь в проверке точности списков, обеспечивая достоверность и полноту регистра избирателей.

Процедуры регистрации (уточнения персональных данных) и списки избирателей должны быть максимально доступны для избирателей. Поэтому список избирателей должен быть представлен избирателям для ознакомления заблаговременно до дня голосования с тем, чтобы они имели возможность проверить правильность его составления и обжаловать неправильное включение или исключение из списка или неточности в списке избирателей.

3.4. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков

Все голоса должны иметь одинаковый вес для обеспечения равного представительства. Это означает, что каждый избранный представляет, как правило, одинаковое количество зарегистрированных избирателей. При системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных округов могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей. В ряде государств при проведении выборов депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы либо выборного должностного лица (например,

главы государства) образуется единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию страны, от которой избираются депутаты по партийным спискам, выборное должностное лицо.

Законодательство о выборах должно содержать критерии образования избирательных округов, определения их границ, избирательных участков, устанавливая количество избирателей в каждом округе, на каждом избирательном участке с учетом естественной, административно-территориальной протяженности этих границ, организации административно-территориального устройства (деления), местного самоуправления, особенностей и специфики географического положения некоторых местностей и территорий, а также необходимости обеспечения представительства национальных меньшинств и этнических групп.

3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов

Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на соответствующие избирательные органы (избирательные комиссии), действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией, законами.

Порядок формирования, полномочия, срок, на который образуется избирательный орган (назначается его состав), а также организация деятельности избирательных органов должны устанавливаться соответствующим законом о выборах; при этом могут приниматься отдельные (самостоятельные) законы о статусе центрального избирательного органа. Порядок деятельности избирательного органа может также закрепляться в его организационно-правовом акте – регламенте, утверждаемом самим избирательным органом. Государство не должно допускать образование и деятельность иных административных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо осуществляют или присваивают их функции, или осуществляют руководство их деятельностью.

Организаторы выборов, обладая достаточным уровнем профессиональной подготовки, должны твердо и точно знать избирательное законодательство, в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, международные стандарты демократических выборов, свои права, обязанности и ответственность в период выборов. Члены избирательного органа должны быть обеспечены законодательными и иными актами о выборах, статистическими и иными справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, необходимыми решениями вышестоящих избирательных органов, судебных органов, международными обязательствами государства по подготовке и проведению демократических выборов.

Международный наблюдатель должен ознакомиться с календарным планом проведения избирательной кампании, узнать, в частности, о проведенных или планируемых организационно-методических мероприятиях по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов (членов избирательных органов, уполномоченных представителей политических партий и др.).

Работа избирательных органов должна быть независимой, беспристрастной, коллегиальной, открытой и гласной. Их независимость и защищенность от политических и административных манипуляций достигается при условии, что бюджет (смета расхо-

дов) избирательного органа достаточен и независим, бюджетно-финансовые средства поступают своевременно и в предусмотренных объемах, принцип и порядок их формирования обеспечивают такую защищенность, а в состав избирательного органа входят известные, уважаемые и профессионально опытные люди. В состав избирательных органов всех уровней могут также входить члены различных политических партий (коалиций), выдвинутые этими партиями (коалициями) на равной правовой основе. Если представители политических партий входят в состав избирательных органов, они не могут участвовать в избирательной кампании в каком-либо другом качестве. Они также не могут или не должны быть отозваны своей партией из-за принятых избирательным органом решений (если они не назначены политической партией в избирательный орган в качестве членов с правом совещательного голоса).

Если члены избирательного органа работают на непостоянной (штатной) основе, они должны иметь право и возможность вернуться после завершения выборов на свою основную работу.

Решения и нормативные акты соответствующих избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местной власти (органов местного самоуправления), политических партий и иных общественных объединений (организаций), их уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей, организаций, должностных лиц, граждан, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

Законами на государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также на их должностные лица может быть возложена обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на редакции периодических печатных изданий и организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, указанные в законах о выборах, – обязанность предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных органов, а также предоставлять избирательным органам бесплатное эфирное время для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании. Международный наблюдатель должен выяснить, как организовано взаимодействие избирательных органов с вышеперечисленными структурами и лицами.

Международные наблюдатели при оценке организации и деятельности избирательных органов должны исходить из того, что любой демократический порядок формирования избирательных органов, в том числе посредством вхождения в состав избирательных органов представителей правящих и оппозиционных политических сил, никоим образом не должен влиять на независимое профессиональное и беспристрастное исполнение членами избирательных органов своих обязанностей по обеспечению подготовки и проведения выборов, реализации избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, соблюдения принципа правового равенства и непредвзятости.

3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты

Форма и текст избирательных бюллетеней оказывают определенное влияние на эффективность избирательного процесса, выбор избирателей в день голосования. Бюллетень должен быть понятным, удобным и легким для ознакомления и заполнения.

Форма и текст избирательных бюллетеней утверждается избирательными органами за установленное в избирательном законодательстве количество дней до дня голосования.

Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, могут являться документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами. Так, для защиты от подделок на нем может ставиться печать, специфичная для каждого избирательного участка, или подпись (подписи) ответственного лица (или двух и более лиц). Бюллетень может содержать иные элементы, предусмотренные законодательством и повышающие степень его защищенности от возможной подделки (фальсификации), в частности, водяные знаки, особый цвет бумаги, маркировка и так далее. Избирательный бюллетень может состоять из двух частей – собственно избирательного бюллетеня, который выдается избирателю для голосования, и отрывного контрольного талона к нему, который остается у члена избирательного органа, выдавшего избирательный бюллетень.

Международные наблюдатели должны определить, когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тираж и требования к порядку их изготовления (выбраковке), передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам, за какое время до выборов это было сделано, имеются ли акты о передаче-приемке бюллетеней уполномоченными членами избирательных органов, осуществлялась ли передача-приемка бюллетеней в присутствии наблюдателей, представителей средств массовой информации, иных лиц, указанных в законах, решениях избирательных органов, какие при этом возникали проблемы и как они были разрешены, имелись ли жалобы и какие были по ним приняты решения. В случае пропажи, уничтожения или повреждения избирательных бюллетеней, в иных случаях неправомерного обращения с бюллетенями международному наблюдателю необходимо установить фактические причины правонарушения и принятые меры, их своевременность и адекватность, соответствие требованиям национального избирательного законодательства.

Каждый избирательный бюллетень должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Если данное положение прямо не предусмотрено в законодательстве о выборах, международный наблюдатель должен выяснить, в какой степени избиратели ознакомлены с порядком и правилами заполнения избирательных бюллетеней. В частности, имелась ли в информационных материалах о порядке голосования, размещенных на избирательном участке (непосредственно перед помещением для голосования или внутри него) информация о порядке заполнения избирательного бюллетеня.

Национальными законами в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополнительных гарантий для их участия в голосовании может предусматриваться, что избирательные бюллетени печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но в необходимых случаях и на других языках, например, народов или национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях компактного их проживания.

3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений

Право подачи апелляции в независимую, беспристрастную государственную судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса. Процедура подачи заявлений (жалоб), обращений должна быть установлена как механизм

рассмотрения избирательных споров органом, который может служить последним арбитром в этом вопросе. Международные наблюдатели должны принимать во внимание, что справедливость избирательного процесса может быть сохранена только в том случае, если жалобы рассматриваются независимо и беспристрастно, а решения судебных органов, иных уполномоченных на то законом органов незамедлительно исполняются.

Жалобы, касающиеся избирательного процесса, независимо от того, подаются ли они избирателями или кандидатами, должны рассматриваться одинаково внимательно и в законном порядке. Правила и сроки подачи и рассмотрения жалобы должны быть четко определены в избирательном законе. Должны существовать доступные и адекватные условия для подачи этих жалоб и получения их соответствующими судебными властями. Ответы должны быть даны в определенные сроки, и все постановления должны быть зарегистрированы и опубликованы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав и свобод участников выборов, принимая во внимание, что в некоторых странах предусматривается обжалование нарушений путем обращения как в соответствующий избирательный орган, так и в суд, при этом подача обращения (заявления, жалобы) в избирательный орган не является обязательным предварительным условием для последующего обращения в суд.

Кроме того, положения о порядке и основаниях привлечения к ответственности лиц и органов за нарушение законов о выборах, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса могут как непосредственно включаться в текст законов о выборах, иных законов, в том числе о средствах массовой информации, так и содержаться в законодательстве об уголовной и (или) административной ответственности.

Международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее: каковы сроки подачи и рассмотрения жалоб (заявлений, обращений) по избирательным спорам; не откладывается ли рассмотрение жалоб на период после проведения голосования; являются ли представители избирательных органов на судебное разбирательство.

3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

Государство призвано принимать меры к проведению избирательной кампании в условиях общественной безопасности и спокойствия, к пресечению любых попыток насилия, запугивания или иных подобных действий или угроз в ходе выборов.

На протяжении всей избирательной кампании силы обеспечения общественного порядка и безопасности призваны пресекать любые попытки запугивания избирателей и кандидатов, других участников избирательного процесса. В то же время правоохранительные органы (структуры) должны воздерживаться от действий, которые можно расценить как запугивание и которые могут иметь серьезные последствия для кандидатов и избирателей.

Международные наблюдатели должны оценить эффективность деятельности правоохранительных структур по оказанию содействия избирательным органам в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности участников избирательного процесса.

Работа органов милиции/полиции должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивался общественный порядок и в то же время не создавалось необоснован-

ных препятствий для осуществления избирательных мероприятий (проведения предвыборной агитации и так далее) и особенно для реализации избирательных прав и свобод граждан.

Международные наблюдатели должны обратить внимание на факты необоснованного увеличения количества групп/нарядов милиции (полиции); на экипировку сотрудников правоохранительных органов, наличие у них оружия; на поведение сотрудников правоохранительных органов при проведении массовых агитационных мероприятий; на присутствие сотрудников правоохранительных органов на избирательных участках, а также непосредственно перед помещениями для голосования и (или) в помещении для голосования, участие в сопровождении членов избирательных органов, транспортирующих избирательные документы в вышестоящие избирательные органы.

Раздел 4

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ, ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

4.1. Избирательная кампания

Государство должно обеспечивать свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с календарным планом мероприятий по подготовке и проведению выборов, который определяет временные рамки осуществления избирательных действий и процедур, предписанных законом о выборах, чтобы иметь возможность убедиться в непрерывности избирательной кампании, своевременности выполнения избирательных действий.

Международные наблюдатели исходят из того, что законодательством гарантирована свобода самовыражения, собраний и ассоциаций. Эти права должны иметь постоянную защиту, необходимую для формирования политических платформ и информирования граждан о кандидатах и их предвыборных программах. Должны быть приняты необходимые меры безопасности, которые не будут компрометировать существующие законодательные нормы.

Избирателям должен быть представлен по возможности широкий выбор политических сил. Кандидаты должны иметь реальную возможность распространять свои предвыборные программы без необоснованного вмешательства в ход их избирательной кампании.

Время является важным фактором при проведении выборов. Длительность избирательной кампании должна быть такова, чтобы все кандидаты имели достаточно времени для ознакомления избирателей с предвыборными программами. Право на свободу самовыражения, ассоциаций и собраний должно быть своевременно обеспечено с тем, чтобы предоставить возможность для эффективной организации и проведения избирательной кампании.

Должен быть хорошо отработан процесс выдачи разрешений на проведение митингов, политических встреч и деятельности, направленной на получение финансовой поддержки. Должна быть законодательно предусмотрена возможность обращения в суд в случае неправомерной задержки или отказа в выдаче таких разрешений. Международные наблюдатели должны замечать, отведены ли места для митингов и встреч, а также

обеспечен ли доступ к ним по своему выбору всех кандидатов и партий, обеспечены ли возможность распространения агитационных предвыборных материалов и свобода собраний, ассоциаций и самовыражения для всех конкурирующих политических сил. Особо следует учитывать, что возможные случаи применения насилия могут негативно отразиться на атмосфере, в которой проводится избирательная кампания.

4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций)

Выборы должны быть конкурентными и плюралистическими.

Международные обязательства и национальное законодательство о выборах государств – участников СНГ гарантируют соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на избираемые в ходе прямых выборов выборные должности индивидуально или в качестве представителей политических партий (коалиций) и общественных организаций (объединений) без дискриминации. Всякое произвольное или дискриминирующее применение закона или бездействие в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам противоречит международным обязательствам и должно влечь применение мер ответственности, установленных в законодательстве.

Каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах, в том числе для выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция) имеют право на охрану законом и защиту своих политических и избирательных прав и свобод.

Государство должно обеспечивать информирование граждан и иных участников выборов о законодательных требованиях к процедуре выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), о статусе кандидатов, политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах, о сроках осуществления избирательных действий и избирательных процедур, а также о нормативных правовых актах и их положениях, относящихся к подготовке и проведению выборов.

В случаях и порядке, предусмотренном законами, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций) может осуществляться посредством сбора установленного законом количества подписей избирателей или внесения избирательного (денежного) залога или иных процедур, учитывающих, в частности, парламентский статус политической партии (коалиции), количество голосов избирателей, полученных политической партией (коалицией) на прошлых выборах в национальный законодательный орган (парламент).

Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в национальном законодательстве процента от численности избирателей соответствующего избирательного округа; размер избирательного (денежного) залога не должен быть обременительным для кандидата, политической партии (коалиции), при этом законом устанавливается минимальное количество (процент) голосов избирателей, поданных за кандидата, список кандидатов политической партии (коалиции), при получении которых кандидату, политической партии (коалиции) возвращается сумма внесенного избирательного залога.

Продолжительность периода сбора подписей, конечный срок представления подписей для проверки, а также процедура проверки достоверности подписей, признания их

достоверными или недостоверными должны быть полно и ясно определены законом. Законом может предусматриваться процедура проверки всех подписей либо выборочная проверка фиксированной квоты подписей.

Отмена решения о регистрации кандидата, списков кандидатов политической партии (коалиции), принимающей участие в выборах, производится судебными органами и (или) избирательными органами в порядке и сроки, предусмотренные законами.

Государства могут законодательно устанавливать число (квоту) голосов избирателей, необходимое для участия политических партий (коалиций) в распределении депутатских мандатов по итогам голосования на выборах. Порядок подсчета голосов избирателей, определения итогов голосования, установления результатов выборов, определения лица избранным, а также распределения мандатов между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций) устанавливается законом.

Международный наблюдатель может получить в центральном избирательном органе список политических партий (общественных объединений, организаций), уставы которых зарегистрированы в национальном органе юстиции и которые имеют право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов в порядке, предусмотренном законами.

Общие принципы, лежащие в основе избирательного права, применимы к праву быть избранным. Все политические силы должны иметь возможность выдвигать кандидатов, списки кандидатов на равных основаниях независимо от пола, расы, языка, религиозных верований, политических симпатий, этнической или национальной принадлежности и социально-экономического статуса. По отношению к лицам, желающим быть избранными, могут действовать правовые ограничения, в частности, требование о постоянном проживании в стране в течение определенного срока. Регистрационные требования должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать предписания, которые могут стать причиной дискриминации, такие, как большой избирательный залог или неоправданное количество голосов в подписных листах. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию.

В ходе ознакомления с порядком выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов международный наблюдатель должен в первую очередь обратить внимание на возможные дискриминационные ограничения, выяснить степень участия в избирательной кампании женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, определить, насколько обоснованно закреплены и применяются на практике содержащиеся в избирательном законодательстве цензы, в частности ценз оседлости, и другие ограничения пассивного избирательного права.

4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов

Международные наблюдатели должны ознакомиться с механизмом финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), получить от избирательных органов сведения о размерах бюджетных и (или) иных средств, выделенных избирательным органам на подготовку и проведение выборов, на создание равных стартовых финансово-правовых условий для проведения кандидатами, политическими партиями (коалициями) своих предвыборных кампаний.

Эффективная кампания нуждается в достаточном и своевременном финансировании. Расходы на проведение предвыборной кампании кандидата, политической партии (коалиции) могут включать затраты на содержание офиса (помещение избирательного штаба, штаб-квартиры и так далее), оплату транспортных услуг, места (печатной пло-

щади и эфирного времени) в печатных и электронных средствах массовой информации, публикацию и распространение различных предвыборных агитационных материалов. Должна существовать справедливая система обеспечения финансирования всех кандидатов, предусмотренная законом о выборах или отдельными законодательными (нормативными правовыми) актами.

Кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должно обеспечиваться выделение бюджетных средств на справедливых условиях, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. С целью создания равных условий для всех кандидатов, политических партий (коалиций) устанавливаются разумные предельные размеры избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции), которые они вправе израсходовать при проведении собственной избирательной кампании.

При этом использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, может быть запрещено избирательным законодательством и влечь ответственность в соответствии с законами. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может быть предусмотрен такой порядок финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), в рамках которого для проведения предвыборных мероприятий соответствующие избирательные органы (комиссии) выделяют всем кандидатам, кроме баллотирующихся по партийным спискам, равную сумму денежных средств, при этом политические партии (коалиции) как самостоятельные участники выборов также получают равную сумму денежных средств для проведения своей предвыборной кампании. Не должны также допускаться незаконные какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют реализации целей политической партии (коалиции). Законодательство о выборах должно обеспечивать открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах.

Государство в соответствии с законами обеспечивает открытый, гласный и прозрачный характер поступлений всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям) и производимых расходов с тем, чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования, либо превышение установленных законом размеров пожертвований, либо незаконное расходование средств избирательных фондов.

Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, в соответствии с установленной законами периодичностью представляют в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои избирательные фонды, об источниках соответствующих средств, о всех расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведе-

ний и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на избирательные органы либо их должностных лиц.

Перечень нарушений условий и порядка внесения пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Международные избиратели должны отмечать факты финансовых нарушений и злоупотреблений при проведении избирательной кампании, доводить до сведения избирательных органов и иных органов случаи электоральной коррупции, в том числе подкупа избирателей, незаконной благотворительной деятельности в целях ориентирования избирателей на голосование за или против отдельных либо всех кандидатов, бойкот выборов или осуществление отдельных избирательных действий, ставящих под угрозу непрерывность избирательного процесса.

Следует иметь в виду, что государственные органы не должны использовать государственные человеческие и материальные ресурсы, например, правительственные машины, офисы и телекоммуникации, для поддержки кандидатов правящей партии или партий, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ.

4.4. Проведение предвыборной агитации

Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям должна гарантироваться свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения своей предвыборной программы (платформы).

Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица обязаны оказывать на равных правовых условиях, предусмотренных законами, содействие кандидатам и политическим партиям в организации и проведении предвыборной агитации.

Средства массовой информации призваны информировать население о выборах, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), о ходе избирательной кампании, итогах голосования и результатах выборов, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и ре-

зультатов выборов; знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций; присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения.

Лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещено осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, а также безвозмездно или на льготных условиях предоставлять услуги, воздействовать на избирателей, обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага, в том числе по итогам голосования. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Международные наблюдатели должны выяснить:

какую конкретную помощь государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица оказывают кандидатам и политическим партиям (коалициям) в проведении предвыборной агитации и не свидетельствует ли что-либо о предоставлении преимуществ отдельным кандидатам, политическим партиям или наложении ограничений на других кандидатов, политических партий (коалиций);

имелись ли реальные, то есть подтвержденные документами, случаи препятствования проведению предвыборной агитации со стороны вышеуказанных органов и должностных лиц или нарушения правил предвыборной агитации со стороны кандидатов, политических партий и каковы последствия этих нарушений, принятые меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательством;

какие меры были приняты в отношении нарушителей правил проведения предвыборной агитации и (или) ее заказчиков.

При этом международные наблюдатели должны иметь в виду, что правила проведения предвыборной агитации могут умышленно нарушаться заинтересованными лицами (случаи использования так называемых грязных избирательных технологий) с целью отстранения от выборов конкретных неудобных кандидатов.

4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий

Массовые предвыборные агитационные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и тому подобное) должны проводиться в соответствии с заявленными целями, в определенные сроки и в обусловленном месте. Организаторы мероприятий и их участники обязаны соблюдать национальное законодательство, не нарушать общественный порядок, в то же время правоохранительные органы не могут использоваться для выполнения функций по административному политическому противодействию законному проведению массовых агитационных мероприятий.

Желательно, чтобы международные наблюдатели были непосредственными свидетелями проведения массовых агитационных мероприятий и могли убедиться в их массовости и организованности, оценить действия различных участников этих акций (ор-

ганизаторов, избирателей, представителей властей и правоохранительных органов), оценить, насколько указанные мероприятия оказывают положительное или негативное влияние на демократический характер выборов.

4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции

Оценивая данный вид агитационной деятельности, международные наблюдатели должны обращать внимание на следующее:

реквизиты агитационной печатной и иной (компакт-диски, вымпелы, значки и другое) продукции (тираж, дата заказа и издания и тому подобное);

сроки изготовления и размещения агитационной продукции;

места (информационные стенды и другое) для расклеивания (вывешивания, размещения) агитационной продукции;

количество наглядной агитации одного кандидата, политической партии (коалиции) по сравнению с другими конкурентами на выборах;

случаи срыва (заклеивания, вымарывания, повреждения или уничтожения) печатной агитации;

случаи сохранения наглядной агитации в день голосования (если это запрещено законом).

4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

При оценке агитации на каналах телерадиовещания международные наблюдатели должны учитывать:

количество рекламного времени конкурентов на выборах;

дни, время и продолжительность выхода в эфир;

факты скрытой (косвенной) агитации (распространение информационных материалов, в которых соответствующие лица и организации представлены в выгодном свете);

формы проведения агитации (рекламные ролики, теледебаты и так далее);

характер предвыборной агитации (справедливый, демократический или агрессивный, оскорбительный).

Хотя возможности контроля использования телекоммуникационной сети Интернет в интересах отдельных кандидатов или политических партий (коалиций) у международных наблюдателей весьма ограничены, они должны стараться фиксировать подобные факты, на месте выяснить, кто за ними стоит.

4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации

Законодательство о выборах предоставляет беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на основах, свободных от дискриминации или чрезмерно жестких требований к лицензированию отдельных видов информационной деятельности. Сама сущность демократического правления требует, чтобы избиратели могли сделать осознанный, основанный на информированности выбор. Для этого необходимо, чтобы были представлены все конкурирующие точки зрения, в том числе в государственных средствах массовой информации. Вместе с тем при проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой собраний, свободой объединений, свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие соци-

альную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

Средства массовой информации, пользующиеся поддержкой государства, несут особую ответственность за сбалансированное освещение избирательной кампании. Так как хорошо финансируемые партии и кандидаты могут позволить себе оплатить больше эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, должна быть выработана система гарантий обеспечения всем кандидатам равного доступа к прессе и электронным средствам. Это предполагает бесплатное предоставление им эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации для предвыборной агитации.

В то же время важно, каким образом освещается избирательная кампания. Лицо, добивающееся переизбрания, имеет больший доступ к средствам массовой информации в отношении освещения государственных проблем, но при этом не должно использовать преимущества своего должностного положения.

Средствам массовой информации должна быть обеспечена возможность собирать и без затруднений предоставлять объективную информацию и гарантии того, что не будет допускаться произвольное либо дискриминирующее давление или цензура в отношении информационного освещения избирательной кампании. В свою очередь, средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед гражданами. С этой целью может быть разработан кодекс профессиональной этики журналистов, декларирующий необходимость, среди прочего, распространения точных и сбалансированных сообщений, исправления неправильной информации, четкого разделения распространяемой информации от комментариев, недопущения распространения клеветнических утверждений, уважения права на неприкосновенность личной жизни и на справедливое судебное разбирательство. Международный наблюдатель должен обратить внимание, как производится жеребьевка распределения эфирного времени и печатных площадей между кандидатами.

Международный наблюдатель должен учитывать, что в период избирательной кампании возрастает интерес средств массовой информации к деятельности избирательных органов, при этом избирательные органы более активно используют средства массовой информации (выступления и разъяснения руководителей избирательных органов, видеоклипы и видеозаставки, информационные сообщения и тому подобное) для доведения до сведения избирателей беспристрастной информации о выборах. В этой связи важно знать, что избирательные органы не имеют права вести какую-либо агитацию, они обязаны только информировать избирателей о назначении выборов, времени и месте голосования, об образовании избирательных округов, избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных органов, о кандидатах и списках кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов. Представители избирательных органов должны также воздерживаться от публичных оценок и прогнозов по поводу выборов.

4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации

Избирательное законодательство должно предусматривать, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а кандидаты, замещающие госу-

дарственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. При этом в законах должны быть четкие критерии, которые определяют ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении выборов. К незаконному использованию указанных преимуществ может быть отнесено:

привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты, зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию (при этом может быть законодательно установлено, что данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

проведение сбора подписей в поддержку выдвижения (если такая процедура предусмотрена законами), предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств;

преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации и телекоммуникаций в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Вместе с тем законодательство может предусматривать, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Поскольку избирательная кампания законодательно ограничена жесткими временными рамками, суды, органы прокуратуры, другие правоохранительные органы призваны организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах. Для этого между вышеназванными и избирательными органами должно быть налажено основанное на законе деловое взаимодействие.

Международные наблюдатели должны выяснить, каков порядок подачи жалоб; как рассматриваются жалобы в ходе избирательной кампании и особенно в день голосования; каков порядок опротестования вынесенных решений; существует ли возможность пересмотреть (отменить) результаты выборов на основе судебных решений.

Раздел 5

**ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ
В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ, ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ
И УСТАНОВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ**

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

Основная задача наблюдения на избирательном участке – установить, осуществляется ли голосование и подсчет голосов в соответствии с законами о выборах.

При прибытии на избирательный участок международный наблюдатель должен предъявить свое удостоверение об аккредитации (регистрации) председателю участкового избирательного органа. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может закрепляться такой порядок посещения международными наблюдателями помещений для голосования, в рамках которого при открытии помещений для голосования допускается присутствие только по одному международному наблюдателю от соответствующих иностранных государств, международных организаций, аккредитованных при соответствующем избирательном органе (комиссии).

Как правило, международные наблюдатели прибывают на избирательный участок до времени официального открытия помещения для голосования, чтобы наблюдать за процедурой открытия избирательного участка и начала голосования. Это позволяет осмотреть помещение и оборудование для голосования, включая стационарные и переносные избирательные урны (ящики) до того, как они будут в установленном законом порядке опечатаны (опломбированы), и убедиться, что помещение для голосования открывается в соответствии с установленным порядком.

Посещая места голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, не возникает ли какое-либо напряжение на избирательном участке. Иногда именно эти первые минуты играют главную роль в формировании верного впечатления о ситуации; тем не менее для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому международные наблюдатели должны отводить на посещение каждого избирательного участка не менее 30 минут.

Международные наблюдатели должны убедиться в том, что все лица, ответственные за выборы, являются членами избирательного органа. Информация, касающаяся организации и хода голосования на избирательном участке, может содержать следующие сведения:

как были выбраны (назначены) и подготовлены (обучены) для выполнения своих обязанностей члены избирательного органа, в том числе члены избирательного органа с правом совещательного голоса;

имеются ли письменные инструкции, разъяснения, указания и т.д., в том числе вышестоящих избирательных органов, дополнительно к закону о выборах или официальным правилам;

каким образом распределены обязанности между членами участкового избирательного органа по обеспечению выдачи бюллетеней и прохождению избирателями всех этапов процедуры голосования;

велико ли количество избирателей, нуждающихся в какой-либо помощи в процессе получения бюллетеня, его заполнения и голосования;

допускаются ли избиратели в избирательные кабины (места для тайного голосования) вместе (например, супруги, близкие родственники);

могут ли голосовать инвалиды и тяжелобольные и как обеспечивается процедура голосования, если они нуждаются в помощи;

существуют ли признаки повторного голосования (два и более раза одним и тем же избирателем), выдачи бюллетеней и голосования за других избирателей;

обеспечен ли участковый избирательный орган необходимым количеством избирательных бюллетеней с учетом количества избирателей, включенных в список избирателей (например, для выдачи избирателю по его просьбе нового бюллетеня взамен испорченного);

затруднен ли доступ на избирательный участок (имеются ли указатели направления движения к помещению для голосования, удобно ли транспортное сообщение, безопасны ли подходы к помещению для голосования, имеются ли перед входом в него информационные стенды), а также в помещение для голосования;

оборудовано ли помещение для голосования необходимым технологическим оборудованием: местами выдачи избирательных бюллетеней, кабинами или местами для тайного голосования, системой их освещения, ручками для заполнения избирательных бюллетеней, стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками), а также техническими средствами голосования и подсчета голосов избирателей в случае, если их использование предусмотрено законодательством о выборах;

гарантирует ли внутренняя планировка помещения для голосования соблюдение процедуры тайны волеизъявления и тайного голосования;

расположены ли кабины или иные места для тайного голосования в поле зрения участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей;

существуют ли признаки неорганизованности, например, необычно длинные очереди, отсутствие некоторых членов участкового избирательного органа в местах выдачи избирательных бюллетеней;

как идентифицируются избиратели, точен ли список избирателей; сколько избирателей внесено в избирательный список и сколько из них проголосовало;

существует ли протокол (реестр) заявок (обращений) для больных и престарелых избирателей, голосующих на дому при помощи переносных избирательных урн (ящиков), и не кажется ли количество внесенных в него лиц неоправданно большим;

существует ли дополнительный избирательный список для тех, кого по каким-либо причинам не включили в основной список избирателей, каковы причины этого, сколько таких избирателей в дополнительном списке и каков порядок включения в список избирателей граждан, которые обратились в участковый избирательный орган с заявлением о включении в список избирателей;

были ли случаи отказа избирателям в голосовании на том основании, что сведений о них не было в списке или у них не было необходимого удостоверения личности, и как были разрешены эти проблемы;

обращались ли граждане с какими-либо жалобами и как они были решены;

не оказывается ли на избирателей противоправное давление или воздействие;

не размещены ли на участке (на информационных стендах) какие-либо материалы предвыборной кампании отдельных кандидатов (политических партий) и не ведется ли на избирательном участке прямо или косвенно агитационная деятельность;

предпринимаются ли кем-либо какие-либо попытки убедить людей голосовать, в том числе за или против конкретных кандидатов, списков кандидатов;

присутствуют ли на избирательном участке представители милиции (полиции), сил государственной (общественной) безопасности или государственные и (или) муниципальные чиновники;

присутствуют ли на избирательном участке лица, не исполняющие официальных функций;

хорошо ли подготовлены ответственные лица (члены участкового избирательного органа, национальные наблюдатели, уполномоченные представители политических партий и так далее) на избирательных участках, насколько хорошо они знают свои обязанности, снабжены ли они текстами законов о выборах, инструкций (разъяснений) вышестоящих избирательных органов, методической литературой;

оказывается ли давление на избирателей при входе или выходе с избирательного участка;

проводился ли социологический и иной опрос избирателей при выходе из помещения для голосования, кем и на законных ли основаниях;

каково общее впечатление об организации голосования.

Если есть подозрения, что на том или ином избирательном участке допускаются серьезные нарушения, международные наблюдатели, чтобы убедиться, что эти проблемы решаются, могут провести там больше времени или вернуться на участок в течение дня. В случае установления фактов серьезных нарушений международные наблюдатели должны привлечь к ним внимание вышестоящих властей (избирательных органов). Все нарушения должны фиксироваться.

Международные наблюдатели должны воздерживаться от того, чтобы давать кому бы то ни было советы и рекомендации, за исключением случаев, когда об этом их просит председатель участкового избирательного органа, но и в таком случае следует придерживаться рамок своей компетенции и не вмешиваться в ход избирательного процесса. Международные наблюдатели вправе привлечь внимание к проблемам, а их решение предоставить избирательным органам.

Международные наблюдатели должны присутствовать при закрытии избирательного участка, чтобы убедиться в выполнении всех процедур закрытия, и затем остаться для наблюдения за ходом подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования.

Для удобства фиксации данных по наблюдению международным наблюдателям рекомендуется по каждому избирательному участку заполнять проверочные (оценочные) формы. В дальнейшем это поможет установить, являются ли такие нарушения регулярными или проявляются только в исключительных случаях.

При организации голосования на избирательном участке возможны следующие нарушения:

- 1) избирателю необоснованно не разрешают голосовать;
- 2) у избирателей требуют предъявить дополнительные документы кроме тех, которые предусмотрены законодательством;
- 3) избирателя необоснованно направляют на другой избирательный участок, избирательную комиссию;
- 4) избирателям разрешают голосовать одновременно всей семьей в одной кабине;
- 5) избирателям разрешают голосовать по доверенности (в случае, если это не предусмотрено законом);
- 6) избиратели имеют возможность проголосовать многократно (два и более раз);

7) избирательные урны (ящики) не опечатаны (не опломбированы) или целостность их печатей (пломб) нарушена;

8) на избирательном участке размещены агитационные предвыборные материалы;

9) на избирательном участке присутствуют представители вооруженных сил и правоохранительных органов (за исключением случаев, предусмотренных в законе о выборах);

10) личность избирателя невозможно идентифицировать (установить);

11) использование переносных избирательных урн (ящиков) и соответствующих избирательных документов (выписка из списка избирателей, количество избирательных бюллетеней и др.) не контролируется, в том числе национальными наблюдателями;

12) в списки для голосования не внесены избиратели, имеющие право голосовать;

13) на избирательном участке нет необходимых избирательных материалов (бюллетеней, информационных плакатов о кандидатах, др.);

14) задержки в проведении голосования;

15) на избирателей и (или) членов участкового избирательного органа, национальных и международных наблюдателей, иных лиц, которые в соответствии с законом о выборах вправе находиться на избирательном участке, оказывается давление (воздействие).

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

На избирательном участке международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избирательного органа, избирателями и, если таковые имеются, национальными наблюдателями. Узнав, что на избирательном участке находятся представители местной администрации, он должен в деликатной форме выяснить цель и мотивы их присутствия. Международный наблюдатель должен по возможности поговорить с представителями каждой из указанных категорий лиц и принять во внимание все высказанные ими точки зрения. При этом необходимо помнить, что некоторые лица могут манипулировать информацией в собственных интересах, поэтому при оценке ситуации следует полагаться только на личные наблюдения.

Международным наблюдателям рекомендуется беседовать с избирателями, чтобы оценить степень их доверия к избирательному процессу. Например, в случае отсутствия идеальных условий для тайного голосования международный наблюдатель должен выяснить, насколько избиратели верят в то, что их голоса останутся тайными и будут учтены, насколько хорошо они информированы о возможностях сделать свой выбор и знакомы с процедурой выборов, порядком обжалования нарушений их избирательных прав и свобод.

Международным наблюдателям рекомендуется выяснить мнение избирателей, создают ли действующие законы максимальные демократические удобства для участия избирателей в выборах, в частности, удобно ли им время начала и окончания голосования, его продолжительность, влияет ли на активность участия избирателей в голосовании время года, совмещение дня голосования с национальными, религиозными или иными праздниками, размеры избирательного участка и местонахождение помещения для голосования, возможность беспрепятственно получить необходимую общедоступную информацию о ходе избирательной кампании и так далее.

Законодательством о выборах предусматривается присутствие национальных наблюдателей на избирательном участке, в помещении для голосования при проведении голосования, подсчете голосов и установлении результатов выборов, а также в иных случаях, предусмотренных законами. Наблюдатели могут быть направлены как кандидатами, политическими партиями (коалициями), участвующими в выборах, так и иными общественными объединениями, общественными организациями, а также группами избирателей. В соответствии с законодательством о выборах правами наблюдателя могут наделяться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

Международный наблюдатель должен помнить, что права и обязанности наблюдателей, а также доверенных лиц кандидатов должны быть определены законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми органами, которые назначают и (или) проводят выборы. При этом национальным наблюдателям, доверенным лицам должны быть предоставлены следующие основные права:

знакомиться с избирательными документами (кроме затрагивающих интересы национальной безопасности либо содержащих конфиденциальную информацию об избирателе), получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании;

находиться в помещении избирательного органа, а также в помещении для голосования и наблюдать за коллегиальной (публичной) работой, в том числе заседаниями, избирательного органа, а также за процессом голосования, иными избирательными процедурами;

присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования, при голосовании с использованием других форм голосования, предусмотренных законами;

наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих визуальную обозримость содержания бюллетеней;

наблюдать за составлением соответствующими избирательными органами протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, а также иных избирательных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных протоколов;

обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования, установления результатов выборов, а также с заявлениями о нарушении избирательного законодательства, в том числе избирательных прав и свобод участников выборов.

Должны создаваться необходимые и равные правовые условия для осуществления всеми национальными наблюдателями наблюдения за обеспечением целостности и прозрачности избирательного процесса, а также за проведением голосования, осуществлением избирательных действий и избирательных процедур, связанных с установлением итогов голосования и результатов выборов. Законом может не допускаться нахождение в помещении для голосования одновременно двух и более наблюдателей, представляющих интересы одного из кандидатов, одной из политических партий (коалиции), одного из иных участников выборов, а также одной из неправительственных общественных организаций.

Международные наблюдатели должны отметить, в частности, присутствуют ли наблюдатели на избирательном участке (в помещении для голосования), когда и кем

они были назначены и направлены для наблюдения, с какого времени они наблюдают за ходом голосования, были ли они ограничены в какой-либо мере в исполнении своих прав по наблюдению. Их комментарии могут быть использованы для дополнительного понимания обстановки на участке и работы участкового избирательного органа.

Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями, доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса должны по возможности осуществляться конфиденциально и при необходимости вне поля зрения членов участкового избирательного органа.

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

Оборудование мест проведения голосования является одним из необходимых атрибутов организации процедуры голосования, обеспечивающей свободу и тайну волеизъявления избирателей.

5.3.1. Помещение для голосования

Помещение для голосования, как правило, предоставляется в распоряжение участкового избирательного органа главой соответствующего муниципального образования (органом местного самоуправления, местным органом власти). При подборе помещения для голосования обычно используются школы, клубы, иные общественные, государственные или муниципальные здания. При этом принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей и подъезда транспорта, возможность доступа для инвалидов и так далее. Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

Помещение для голосования должно быть пригодным для организации процесса голосования и подсчета голосов, обустроенным, безопасным, в том числе в противопожарном отношении. Технологическое оборудование должно быть размещено таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и урны (ящики) для голосования, вход и выход из помещения одновременно находились в поле зрения членов участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей, других лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке (в помещении для голосования) согласно закону.

Международный наблюдатель должен установить, в частности:

имеются ли указатели подхода к помещению для голосования;

затруднен ли доступ избирателей к помещению для голосования, подъезд транспортных средств, принадлежащих избирателям;

возможен ли доступ избирателей-инвалидов к помещению для голосования;

в каком помещении (приспособленном или малоприспособленном) находится избирательный участок (помещение для голосования), то есть определить степень пригодности помещения и размещенного в нем оборудования для создания максимальных удобств для проведения голосования;

достаточно ли техническое оснащение помещения для голосования, в частности, средствами связи, пожарной безопасности;

достаточно ли размеры помещения для голосования для того, чтобы в нем находились национальные наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации и другие участники избирательного процесса, предусмотренные

законодательством о выборах, обеспечивается ли одновременный обзор стола регистрации избирателей и выдачи бюллетеней, кабин и урн (ящиков) для голосования, входа и выхода из помещения для голосования.

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

Государство может разрабатывать, внедрять и (или) использовать новые информационные и компьютерные технологии, а также технические и технологические стандарты, содействующие обеспечению открытости и гласности выборов, осуществлению процедуры регистрации избирателей, быстрое и точное определение итогов голосования и установление результатов выборов, начиная с уровня избирательных участков, возможность их верификации, способствующие повышению степени доверия избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов к избирательным процедурам и выборам в целом.

Помещение для голосования должно быть обеспечено необходимым технологическим оборудованием для организации голосования, в том числе стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками).

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования. Тайна волеизъявления граждан обеспечивается с помощью кабин или специально оборудованных мест для тайного голосования. Для размещения кабин в помещении для голосования должен быть зал. Кабины для тайного голосования имеют рабочий вход-выход для избирателя. В каждой из них должны находиться стол и стул, при отсутствии других источников освещения – настольная лампа. Кабины для тайного голосования должны находиться в поле зрения как членов участкового избирательного органа, так и присутствующих на избирательном участке национальных и международных наблюдателей.

Стационарные урны (ящики) предназначены для голосования в помещении для голосования, и их количество может быть определено в законе. Переносные урны (ящики) предназначены для досрочного голосования и для голосования вне помещения для голосования. Стационарные и переносные урны (ящики) для голосования должны быть достаточно вместительными, удобными для избирателей по высоте и размещению прорези для бюллетеней, чтобы не нарушалась целостность опускаемых в урну (ящик) для голосования или уже находящихся в ней бюллетеней. Нарушение целостности или существенное повреждение бюллетеня является основанием для признания его недействительным.

Использование переносных избирательных урн (ящиков) расширяет возможности участия избирателей в выборах. В то же время эти возможности могут открыть дорогу злоупотреблениям и подорвать доверие к избирательному процессу. Количество переносных урн (ящиков) должно быть законодательно определено либо установлено решением соответствующего избирательного органа, а процедура их использования должна находиться под особым контролем международных наблюдателей.

Если это предусмотрено законодательством о выборах, непосредственно перед входом в помещение для голосования (либо в помещении для голосования) может быть оборудован стенд, на котором участковый избирательный орган размещает информационные материалы обо всех кандидатах, списках кандидатов, образец заполнения избирательного бюллетеня, увеличенную форму протокола об итогах голосования, иную информацию, предусмотренную законодательством или решениями вышестоящих избирательных органов.

Находясь на избирательном участке, международный наблюдатель должен установить, в частности:

состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка (помещения для голосования, помещения для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования);

наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей, другой избирательной документации;

наличие информации об избирательной кампании, предусмотренной законодательством о выборах.

5.4. Особые формы голосования

Международный наблюдатель должен знать правила голосования в особых случаях, то есть досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, вне помещения для голосования при помощи переносных избирательных урн (ящиков) или в воинских частях, больницах, по почте. Это специально предусмотренные законом случаи голосования, и они должны находиться под особым наблюдением.

5.4.1. Досрочное голосование

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее:

законодательные и фактические (для конкретных избирателей) причины досрочного голосования;

общая организация процесса досрочного голосования, в том числе возможность осуществления контроля со стороны наблюдателей, дни и время, место проведения досрочного голосования;

готовность помещений и технологического оборудования (ящики (урны) для голосования, технические средства голосования и так далее) для проведения досрочного голосования;

обеспечение тайны голосования;

использование для целей досрочного голосования отдельных переносных урн (ящиков) для голосования;

условия хранения переносных урн (ящиков) для голосования и избирательных документов;

соотношение досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей;

наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, может в соответствии с законом о выборах получить открепительное удостоверение и по нему проголосовать на том избирательном участке, где он фактически будет находиться в день голосования. Необходимо при этом иметь в виду, что законодательство о выборах может предусматривать возможность голосования по открепительному удостоверению как за кандидата по избирательному округу, так и за кандидатов по партийным спискам, либо только за кандидатов по партийным спискам, либо в ином со-

отношении. При голосовании по открепительным удостоверениям в первую очередь следует учитывать причины и порядок выдачи открепительных удостоверений, внесения в список избирателей сведений об избирателях, получивших и (или) проголосовавших на основе открепительных удостоверений, соотношение проголосовавших по открепительному удостоверению с числом включенных в основной список избирателей, а также установить, насколько данная процедура обеспечивает реализацию избирательных прав граждан. Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию работы по выдаче открепительных удостоверений и процедуре голосования, принятым по ним решениям.

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

Процедура голосования вне помещения для голосования призвана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке для голосования и не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность, семейные обстоятельства и так далее) самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Законодательство о выборах не всегда обязывает избирателя документально подтверждать причину невозможности его прибытия в помещение для голосования. При наблюдении за голосованием вне помещения для голосования международные наблюдатели должны принимать во внимание, в частности, следующее:

- ведение списка (реестра) устных или письменных обращений избирателей с просьбой проголосовать вне помещения для голосования, иных лиц по их просьбе (с указанием причины невозможности личного прибытия избирателя в помещение для голосования);

- наличие письменных заявлений или записей устных заявлений от граждан, которые не могут прибыть в помещение для голосования;

- организацию выездов к данной категории избирателей, в частности, участие в таких выездах не менее двух членов избирательного органа, национальных и (или) международных наблюдателей;

- порядок использования переносных урн (ящиков) для голосования;

- обеспечение тайны голосования;

- внесение сведений о проголосовавших избирателях вне помещения для голосования в основные избирательные документы (список избирателей);

- порядок подсчета бюллетеней избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования;

- наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях и местах временного пребывания избирателей международный наблюдатель должен ознакомиться, в частности, с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, организацией голосования в плане предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, баллотирующихся кандидатах, списках кандидатов политических партий (коалиций), создания условий для обеспечения тайны голосования.

Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию голосования в указанных учреждениях и принятыми по ним решениями.

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в воинских частях, военных учреждениях и организациях, должен предварительно ознакомиться с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в законах о выборах, иных законах.

В случаях, когда голосование разрешено в воинских частях, военных учреждениях и организациях, необходимо принимать во внимание, в частности, следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение военнослужащих для того, чтобы дать им возможность сделать свободный, информированный выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации;

как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения;

каков порядок передачи избирательной документации в вышестоящий избирательный орган или ее хранения в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях, а также принятыми по ним решениями.

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в случаях, если такое голосование предусмотрено конституцией и (или) национальным законодательством, должен предварительно ознакомиться с существующим порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

При наблюдении за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых международный наблюдатель должен обращать внимание на следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых для того, чтобы дать им возможность сделать выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования и принятыми по ним решениями.

5.4.7. Организация голосования по почте

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте, международный наблюдатель должен предварительно ознакомиться, в

частности, с порядком и правилами поступления заявок (просьб) от избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В день голосования на избирательном участке международный наблюдатель должен обратить внимание на следующее:

- сколько бюллетеней для голосования по почте выдано избирательным органом;
- сколько конвертов с бюллетенями для голосования по почте поступило в участковый избирательный орган;
- каков порядок хранения таких конвертов;
- имеются ли на конвертах штампы (штемпели) отделений связи (почтовых органов);
- как вскрываются конверты, учитываются бюллетени для голосования и определяется волеизъявление избирателя, проголосовавшего по почте.

Необходимо выяснить, как избирательные органы поступают с конвертами с бюллетенями для голосования по почте в случае, когда почтовые органы доставляют их после закрытия избирательного участка или после окончания голосования (если дата отправки конверта предшествует дню голосования).

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

В целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде участков) при помощи технических средств подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательного органа.

Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов после их подписания членами избирательного органа могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящий избирательный орган, а компьютерные распечатки указанных протоколов – передаваться для ознакомления всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательного органа, а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций.

В случае использования избирательными органами, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов, они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании.

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

Перед выборами центральный избирательный орган должен разъяснить избирателям, политическим партиям и средствам массовой информации процедуру подсчета голосов, отчетности и транспортировки бюллетеней. Процесс подсчета голосов осуществляется открыто и гласно, обеспечивая прозрачность системы. Представление предварительных результатов должно осуществляться в соответствии с определенным графиче-

ком. Международные наблюдатели должны оценить этот процесс и убедиться, что он воспринимается как открытый и гласный.

Процесс подсчета голосов должен начинаться сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка. Он должен быть открытым и поддающимся проверке. Представители кандидатов, средств массовой информации и телекоммуникаций, национальные и международные наблюдатели должны иметь право и возможность наблюдать за всем процессом, включая и подсчет голосов, получить заверенные копии официальных результатов каждого избирательного участка (или протоколов). Результаты должны вывешиваться и быть доступны населению.

Процесс суммирования результатов должен быть открыт для ознакомления, начиная от уровня участковых избирательных органов и заканчивая центральным избирательным органом, и это должно предусматриваться в соответствующих законах. Транспортировка бюллетеней, иной избирательной документации должна быть прозрачной и безопасной. Если избирательные органы передают предварительные или окончательные итоги голосования и (или) результаты выборов с использованием компьютера, международные наблюдатели должны иметь доступ к этому процессу и отслеживать его.

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов избирательным органом

Международные наблюдатели имеют право наблюдать за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования. Это очень важная стадия выборов, которая должна контролироваться до конца, что позволяет проверить, насколько аккуратно и в соответствии ли с волеизъявлением избирателей подсчитываются бюллетени.

Первая стадия подсчета голосов должна проводиться на избирательном участке. Любая система подсчета голосов, при которой бюллетени не подсчитываются непосредственно в помещении для голосования, а переносятся (перевозятся) в места подсчета, может вызвать проблемы с открытостью и проверкой. Международные наблюдатели могут сопровождать такое перемещение избирательных урн (ящиков) в соответствии с законом, либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательного органа.

Результаты подсчета голосов на уровне избирательного участка должны быть беспрепятственно зарегистрированы в протоколе об итогах голосования. Суммирование результатов должно поддаваться проверке и быть открытым и гласным на всех уровнях системы избирательных органов.

Открытость этого процесса достигается также, когда все уполномоченные представители от политических партий и кандидатов, иные лица, перечисленные в законе о выборах, включая наблюдателей от общественных организаций, общественных объединений, групп избирателей, имеют заверенные копии протокола.

На этой основе результаты голосования на отдельных избирательных участках могут быть сверены на последующих уровнях избирательных органов, а также с общими итоговыми результатами подсчета голосов. Результаты по избирательным участкам могут быть проверены последовательно (параллельно) в сравнении с официальным подсчетом по имеющимся заверенным копиям протоколов об итогах голосования на избирательных участках, протоколов вышестоящих избирательных органов. Этот процесс должен находиться в поле зрения всех наблюдателей и уполномоченных представителей политических партий. Наблюдения и результаты могут быть документированы с помощью копий протоколов об итогах голосования, результатов выборов.

Для международного наблюдателя важно найти ответы на следующие основные вопросы:

хорошо ли знают члены избирательных органов, каким должен быть процесс определения итогов голосования;

производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли наблюдателям адекватные и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях;

проводился ли подсчет голосов членами избирательного органа или им каким-либо образом “помогали” неофициальные лица;

сколько времени требуется участковому избирательному органу, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными органами других уровней;

соответствует ли количество зарегистрированных избирателей, отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из избирательных урн (ящиков) для подсчета;

подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных органах (например, содержание каждого бюллетеня оглашается членом избирательного органа и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам) и как обеспечивается их сортировка и сохранность;

как сохраняются, уничтожаются или погашаются неиспользованные избирательные бюллетени после подсчета;

существует ли единая процедура определения недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы (процедура может быть предусмотрена законом или решением избирательного органа, иного органа);

отделяются ли недействительные бюллетени и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра (повторного или контрольного подсчета);

не слишком ли велико количество недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы в избирательной урне (ящике);

делаются ли официальными лицами (членами избирательного органа) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые они обязаны делать (например, указывать на обороте избирательного бюллетеня причину признания его недействительным);

правильно ли заполнены по окончании подсчета официальные формы – протоколы и другие избирательные документы и подписаны ли они всеми присутствующими ответственными лицами; были ли заявлены особые мнения членов избирательного органа и как они зафиксированы в документах избирательного органа; какие по ним были приняты решения, поставлены ли о них в известность вышестоящие избирательные органы;

имели ли возможность наблюдатели и иные лица, указанные в законе, иных нормативных актах, решениях избирательного органа, изготовить самостоятельно и заверить у уполномоченного лица избирательного органа или получить заверенную копию протокола об итогах голосования;

как разрешаются избирательные споры и жалобы во время подсчета голосов, сколько их было заявлено и рассмотрено;

насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоколов об итогах голосования в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательного органа);

передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным органам открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом и правильно ли они суммируются.

Явка избирателей (высокий или низкий ее уровень) на избирательных участках может продемонстрировать среди прочего степень доверия граждан к выборам и политическим силам, принимающим в них участие, в то время как итоги голосования и результаты выборов могут свидетельствовать о существенном (несущественном) увеличении (или даже понижении) уровня представительности фактически избранных депутатов, выборных должностных лиц.

Международные наблюдатели должны досконально ознакомиться с основаниями признания действительными итогов голосования или результатов выборов на конкретных избирательных участках, в избирательном округе, уяснить возможные мотивы совершения действий (бездействия), повлекшие признание их недействительными. Международные наблюдатели также должны отметить, объявлены ли предварительные результаты подсчета голосов (которые не имеют юридического значения) в соответствии с установленным порядком и в публичной форме.

5.8. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами

Результаты подсчета голосов в форме протокола (протоколов) об итогах голосования передаются с избирательного участка на уровень соответствующего вышестоящего (территориального) избирательного органа, где результаты собираются, проверяются, суммируются, также оформляются в виде протокола об итогах голосования на соответствующей территории и прилагаемой к нему сводной таблицы, содержащей данные всех поступивших протоколов из нижестоящих избирательных органов, и последовательно передаются на следующий вышестоящий уровень вплоть до центрального избирательного органа. Международные наблюдатели должны ознакомиться с методами транспортировки, сопровождения и подсчета голосов, удостовериться, что этот подсчет поддается проверке, начиная с избирательного участка и заканчивая центральным избирательным органом. Необходимо вести наблюдение за процессом подсчета голосов на всех уровнях избирательных органов.

В случае, если избирательное законодательство наделяет международного наблюдателя правом получения от избирательного органа или изготовления собственными силами и средствами копии протокола об итогах голосования и иных избирательных документов, международные наблюдатели должны получить данные копии.

Иногда избирательные органы могут использовать компьютеры, электронную почту или иные технические каналы связи (технологические системы передачи информации) для передачи предварительных результатов. В таких случаях международные наблюдатели должны проследить за этим процессом, иметь копии компьютерных распечаток, подписанные (заверенные) соответствующим членом (членами) избирательного органа и удостоверенные печатью этого органа.

В процессе осуществления наблюдения за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными органами возможны следующие нарушения:

- 1) неорганизованная процедура подсчета голосов;
- 2) нечестный подсчет голосов и представление неверных результатов (подлог или фальсификация);

- 3) неадекватное количество лиц, ведущих подсчет;
- 4) подмена избирательной урны (ящика), повреждение или вывод из строя технического средства голосования и подсчета;
- 5) потеря избирательных бюллетеней или избирательных урн (ящиков);
- 6) произвольная и бесконтрольная оценка избирательных бюллетеней как недействительных;
- 7) игнорирование мер по обеспечению сохранности неиспользованных, погашенных, признанных недействительными, испорченных бюллетеней, а также действительных бюллетеней, иной избирательной документации строгой отчетности (списков избирателей, открепительных удостоверений и так далее).

Раздел 6

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ОБОБЩЕНИЕ И ИТОГОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

6.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели на основе проведенного наблюдения должны прийти к общему заключению о том, насколько состоявшиеся выборы соответствовали национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Оценки должны фокусироваться на выводах, основанных на фактах, и подчеркивать повторяющиеся тенденции, замеченные в ходе выборов. Следует избегать выводов, основанных на единичных впечатлениях.

Предварительное заявление международных наблюдателей должно быть по возможности кратким и отражать наиболее существенные моменты предвыборного периода. Оно должно основываться на фактах и содержать выводы о том, как соблюдались национальное избирательное законодательство и международные обязательства государства по проведению демократических выборов.

Важно отметить, что оценку, данную в предварительном заявлении, могут существенно дополнить или даже изменить (частично или полностью) дополнительные факты и сведения, и она может не совпадать с той, которая потом будет отражена в итоговом заключении. Следует иметь в виду, что, хотя отдельные недочеты являются серьезными нарушениями и должны быть отмечены, только случаи повторяющихся и массовых нарушений могут создавать серьезную угрозу процессу демократических выборов.

В случае наблюдения за выборами группой (делегацией, миссией) международных наблюдателей предварительное заявление делается от имени всей группы международных наблюдателей и должно содержать, как правило, следующую информацию:

- каков количественный и персональный состав группы и кто является ее официальным руководителем;
- какова была общая продолжительность наблюдения в период данной избирательной кампании и на каких этапах избирательного процесса;
- какие мероприятия были проведены международными наблюдателями до дня голосования, в том числе до дня досрочного голосования;
- какие мероприятия были проведены в день голосования (на каких избирательных участках и в каких вышестоящих избирательных органах побывали члены группы);

какие положительные примеры организации голосования и конкретные недостатки и нарушения были зафиксированы, каковы основные причины их совершения и меры по устранению;

каково общее впечатление от наблюдения и первоначальные оценки и рекомендации.

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

Итоговое заключение должно содержать подробную информацию, полученную в ходе наблюдения за выборами, и основываться на фактах и проверенных данных.

Цель итогового заключения – дать общее окончательное заключение об избирательном процессе, руководствуясь двумя критериями: национальное законодательство, регулирующее избирательный процесс, и практика его применения в ходе выборов; соблюдение государством своих международных обязательств по проведению демократических выборов, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Международные наблюдатели должны отмечать случаи, когда закон формально не нарушен, но дух международного обязательства государства не был соблюден. Поэтому при оценке выборов необходимо учитывать, насколько серьезно замеченные нарушения повлияли на фактическое волеизъявление избирателей и на общий результат выборов: плохая организация не всегда является признаком манипулирования.

Итоговое заключение должно быть лаконичным, но в то же время полным и содержать вывод, насколько состоявшиеся выборы соответствуют требованиям национального законодательства и международным избирательным стандартам. Член делегации международных наблюдателей, не согласный с подготовленным итоговым заключением, вправе в письменной форме высказать свое особое мнение, которое должно быть рассмотрено всей группой международных наблюдателей.

Кроме того, в итоговом заключении может оцениваться эффективность:

оказания предусмотренной законодательством помощи в профессиональной подготовке организаторов выборов, иных участников избирательного процесса;

юридического контроля за соответствием законодательству избирательных действий кандидата, политических партий (коалиций), их уполномоченных представителей и доверенных лиц;

системы предотвращения возможных фальсификаций в ходе выборов;

разрешения избирательных споров избирательными органами, судами и (или) иными уполномоченными на то законом органами, должностными лицами.

Итоговое заключение может содержать рекомендации по совершенствованию национального избирательного законодательства, процесса организации выборов, предложения и рекомендации по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями (например, от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейского Парламента, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) в деле дальнейшего развития и совершенствования принципов и норм международного права, направленных на создание эффективной международно-правовой основы (стандартов) проведения демократических выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, осуществления унифицированного подхода к организации и проведению международного наблюдения за выборами.

Итоговое заключение должно содержать следующие основные разделы:

1. Введение:
 - общие сведения о выборах;
 - состав делегации международных наблюдателей государств – участников СНГ;
 - период и продолжительность проведения международного наблюдения (например, период выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации или проведения голосования);
 - объекты наблюдения, включая уровни избирательных органов.
2. Законодательство о выборах:
 - конституция, законы о выборах и другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам, в частности решения, принятые на референдуме;
 - решения центрального, окружных и иных избирательных органов;
 - решения других органов, включая решения Конституционного и (или) Верховного судов.
3. Избирательные органы:
 - система и статус избирательных органов, членов и работников аппарата избирательных органов, иных вспомогательных органов и учреждений при избирательных органах;
 - принципы и порядок формирования, досрочного прекращения полномочий избирательного органа, отдельных его членов, в том числе в ходе избирательной кампании;
 - подготовка (обучение) членов избирательных органов, работников аппарата избирательного органа;
 - открытость и гласность в деятельности избирательных органов.
4. Мероприятия по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов и других участников избирательного процесса:
 - деятельность избирательных органов по обучению (просвещению) избирателей и информированию их о выборах, по обучению организаторов выборов, в том числе членов нижестоящих избирательных органов;
 - деятельность других организаций по подготовке (обучению) участников избирательного процесса.
5. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков:
 - регистрация (учет) граждан и составление списков избирателей (основного и (или) дополнительного);
 - образование избирательных округов и избирательных участков.
6. Финансирование выборов и избирательной кампании:
 - порядок и сроки финансирования выборов, источники финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий;
 - порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов;
 - соблюдение порядка расходования финансовых средств при подготовке и проведении выборов, избирательной кампании.
7. Регистрация кандидатов, политических партий (коалиций) и списков их кандидатов:
 - выдвижение кандидатов;
 - регистрация политических партий (коалиций);

- регистрация, отказ в регистрации, отмена решения о регистрации кандидатов, списков кандидатов;
- гарантии деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), выдвинувших списки кандидатов.
8. Предвыборная агитационная деятельность:
право на предвыборную агитацию, порядок и сроки проведения;
последствия злоупотребления правом на проведение агитации.
9. Средства массовой информации и телекоммуникаций и их роль в избирательном процессе:
электронные средства массовой информации;
печатные средства массовой информации;
телекоммуникационная сеть коллективного пользования Интернет.
10. Наблюдение в день голосования на избирательном участке:
сколько и какие избирательные участки посещены международными наблюдателями, основные их характеристики;
основные выводы, связанные с оценкой организации голосования.
11. Наблюдение за подсчетом голосов избирателей в избирательных органах:
на каком избирательном участке присутствовали международными наблюдатели с целью наблюдения за подсчетом голосов избирателей;
сопровождали ли международные наблюдатели уполномоченных членов избирательного органа при транспортировке избирательных документов в вышестоящий избирательный орган;
получали ли наблюдатели копии протоколов и других документов об итогах голосования и подсчета голосов избирателей;
основные выводы наблюдения за организацией подсчета голосов и установлением итогов голосования.
12. Суммирование и проверка результатов подсчета голосов избирателей, итогов голосования, установление результатов выборов.
13. Защита избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, рассмотрение избирательных споров:
ответственность за нарушение избирательного законодательства;
ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса;
разрешение избирательных споров избирательными органами;
разрешение избирательных споров судами, иными уполномоченными на то органами и должностными лицами.
14. Заключение:
соответствие выборов национальному законодательству;
соответствие выборов общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов, международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.
15. Рекомендации:
по совершенствованию избирательного законодательства;
по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими наблюдателями, по совершенствованию действующих международных избирательных стандартов.

**СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
СОВЕТ МИНИСТРОВ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ**

РЕШЕНИЕ

от 26 марта 2004 года, город Минск

о Положении о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств

Совет министров иностранных дел СНГ в соответствии с Решением Совета глав государств от 30 мая 2003 года о выполнении Решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года о направлении наблюдателей от СНГ на выборы Президента Республики Армения и выборы Национального Собрания Республики Армения

р е ш и л:

утвердить Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (прилагается).

**Министр иностранных дел
Азербайджанской Республики**

(подпись)

**Министр иностранных дел
Республики Армения**

**Министр иностранных дел
Республики Беларусь**

(подпись)

**Министр иностранных дел
Грузии**

(подпись)

**Министр иностранных дел
Республики Казахстан**

**Министр иностранных дел
Кыргызской Республики**

(подпись)

**Министр иностранных дел
Республики Молдова**

**Министр иностранных дел
Российской Федерации**

(подпись)

**Министр иностранных дел
Республики Таджикистан**

**Министр иностранных дел
Туркменистана**

**Министр иностранных дел
Республики Узбекистан**

**Министр иностранных дел
Украины**

(подпись)

Утверждено
Решением Совета министров
иностраннных дел СНГ
от 26 марта 2004 года

ПОЛОЖЕНИЕ
о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах,
а также референдумах в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств*
(Минск, 26 марта 2004 года)

Настоящее Положение разработано на основании Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, обобщения опыта деятельности групп наблюдателей от Содружества Независимых Государств в период подготовки и проведения выборов высших органов государственной власти в ряде государств – участников СНГ в 1999–2003 годах и с учетом “Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами”, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года.

1. Миссию наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее – Миссия наблюдателей от СНГ) организует и координирует Исполнительный комитет СНГ на основании приглашения государства – участника СНГ, в котором проводятся выборы (референдум), Решения Совета глав государств СНГ от 30 мая 2003 года, признавшим необходимым продолжить и впредь практику направления наблюдателей от СНГ на президентские и парламентские выборы, а также референдумы в государства – участники Содружества Независимых Государств.

После получения приглашения государства – участника СНГ, в котором проводятся выборы (референдум), Исполнительный комитет СНГ обращается в государства – участники и органы СНГ с просьбой о предоставлении списков лиц, которые будут включены в состав Миссии наблюдателей от СНГ.

Исполнительный комитет СНГ в сроки, установленные национальным законодательством государства, проводящего выборы (референдум), направляет списки наблюдателей в Центральную избирательную комиссию для их аккредитации (регистрации).

2. Состав Миссии наблюдателей от СНГ формируется Исполнительным комитетом Содружества.

В состав Миссии наблюдателей от СНГ могут входить международные наблюдатели, представляющие законодательные, исполнительные и избирательные органы государств – участников СНГ, а также органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ, приобретающие право на осуществление на-

* См. Международные избирательные стандарты. Сборник документов // Отв. ред. кандидат юридических наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: Издательство “ВЕСЬ МИР”, 2004. С. 941–945.

блюдения за выборами (референдумами) в соответствии с порядком, установленным национальным законодательством о выборах (референдумах), международными договорами и обязательствами государства – участника СНГ, в котором проводятся выборы (референдум).

3. Группы наблюдателей от СНГ, представляющие законодательные, исполнительные и избирательные органы государств – участников СНГ, а также органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ, возглавляют координаторы, кандидатуры которых согласовываются с направляющими сторонами.

Кандидатура Главы Миссии наблюдателей от СНГ согласовывается Советом постоянных полномочных представителей государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества по предложению Исполнительного комитета СНГ.

4. Деятельность Миссии наблюдателей от СНГ регулируется законодательством государства – участника Содружества, проводящего выборы (референдум), Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств и международными обязательствами государства – участника Содружества, проводящего выборы (референдум), в области избирательного права.

5. Миссия наблюдателей от СНГ наделяется полномочиями в соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, национальным законодательством государства, проводящего выборы (референдум).

6. Член Миссии наблюдателей от СНГ имеет право:

а) на получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальном законодательстве избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением его результатов в условиях, обеспечивающих обзоримость процедуры подсчета бюллетеней;

д) на ознакомление с практикой рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах (референдумах);

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях – без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы (референдум);

ж) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов (референдумов) после окончания голосования.

7. Член Миссии наблюдателей от СНГ должен:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, требования настоящего Положения;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации (регистрации) в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов (референдумов);

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений по

отношению к избирательным, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на личном наблюдении и фактическом материале;

е) объективно оценивать основные параметры избирательного процесса и фиксировать свои наблюдения на избирательных участках в специальных анкетах, подготовленных Исполнительным комитетом СНГ, и направлять материалы наблюдения координаторам групп либо Главе Миссии.

8. Член Миссии наблюдателей от СНГ не может использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании (референдума). Государство – участник СНГ, проводящее выборы (референдум), оставляет за собой право лишать аккредитации (регистрации) тех международных наблюдателей от СНГ, которые нарушают национальное законодательство страны, проводящей выборы (референдум).

9. Материально-финансовое обеспечение деятельности члена Миссии наблюдателей от СНГ осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

10. Финансирование, организационно-технического, правового и информационно-обеспечения деятельности Миссии наблюдателей от СНГ осуществляется Исполнительным комитетом СНГ за счет средств единого бюджета органов СНГ.

11. Член Миссии наблюдателей от СНГ находится под покровительством государства, проводящего выборы (референдум). Избирательные органы, органы государственной власти и местного самоуправления оказывают ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

12. Глава Миссии наблюдателей от СНГ организует контакты со средствами массовой информации в интересах объективного освещения наблюдения за организацией и проведением выборов (референдумов), а также с представителями международных организаций, участвующих в качестве наблюдателей на выборах (референдумах), и их миссиями.

13. Место (места) расположения Миссии наблюдателей от СНГ определяется по согласованию с представителями властей государства, проводящего выборы (референдум).

14. Наблюдение за выборами (референдумом) осуществляется Миссией наблюдателей от СНГ, как правило, на долгосрочной основе в соответствии со сроками, предусмотренными избирательным органом государства, проводящего выборы (референдум).

Обеспечение деятельности Миссии наблюдателей от СНГ осуществляется Штабом по обеспечению деятельности наблюдателей от СНГ (далее – Штаб). Состав Штаба формируется из сотрудников Исполнительного комитета СНГ. Функции Штаба заключаются в организации аккредитации членов Миссии наблюдателей от СНГ, осуществлении мониторинга и анализа предвыборной агитационной деятельности в средствах массовой информации государства, проводящего выборы (референдум), подготовке соответствующего пакета нормативно-правовых актов, регулирующих выборный процесс (референдум) в государстве (перевод материалов, комплектация, распространение между членами Миссии), обеспечении встречи, проводов, размещения членов Миссии, их деятельности в регионах, а также решении других вопросов организационно-технического характера.

15. На основании поступивших от членов Миссии наблюдателей от СНГ материалов готовится заявление Миссии наблюдателей от СНГ о соответствии состоявшихся выборов национальному законодательству и международным обязательствам государства, проводящего выборы (референдум).

Заявление Миссии наблюдателей от СНГ должно быть кратким и отражать наиболее существенные моменты периода подготовки и проведения выборов (референдумов).

Заявление делается от имени всей Миссии наблюдателей от СНГ.

Текст заявления подписывают Глава Миссии наблюдателей от СНГ и координаторы групп. Текст заявления передается государственными органами государства – участника СНГ, проводящего выборы (референдум), доводится до сведения общественности и средств массовой информации.

16. Об итогах деятельности Миссии наблюдателей от СНГ на выборах (референдумах) Исполнительный комитет СНГ информирует Совет глав государств Содружества.

17. Рабочим языком Миссии наблюдателей от СНГ является русский язык.

18. По предложению любого государства – участника СНГ в настоящее Положение могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются соответствующим решением Совета министров иностранных дел СНГ.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств

О соблюдении прав человека и основных свобод в государствах – участниках СНГ

(Извлечение)

Межпарламентская Ассамблея,
приветствуя усилия государств Содружества Независимых Государств по защите прав человека,

положительно оценивая накопленный государствами Содружества опыт и достигнутый ими прогресс в обеспечении прав и свобод человека,

с удовлетворением отмечая предпринятые в странах СНГ шаги по созданию законодательной базы в области защиты прав человека и института уполномоченных по правам человека,

призывая к неукоснительному соблюдению Всеобщей Декларации прав человека, признавая, что работа в данном направлении требует дополнительных усилий, в том числе по созданию Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств в соответствии со статьей 33 Устава Содружества Независимых Государств,

констатируя наличие общих проблем и интересов государств Содружества в сфере защиты прав и свобод своих граждан,

учитывая повышенное внимание к проблемам обеспечения безопасности общества и борьбы с терроризмом, покушающимся на основное право человека – право на жизнь, подтверждая принцип универсальности, неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности всех прав человека,

подтверждая, что основные усилия по защите прав человека должны предприниматься на национальном уровне,

подтверждая важность осуществления международного сотрудничества в области прав человека,

признавая, что создание и функционирование институтов защиты прав человека гарантируют соблюдение конституционных прав и свобод, а также позволяют соблюдать баланс интересов общества, государства и личности,

подчеркивая чрезвычайную актуальность вопросов формирования эффективного механизма реализации прав человека на территории государств – участников СНГ, основная цель создания которого – обеспечение всеобщего признания и соблюдения прав и основных свобод человека,

признавая, что участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов и референдумов, поступательного демократического развития постановляет:

< ... >

4. Принять новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (приложение 3) и рекомендовать законодательным, исполнительным и избирательным органам государств – участников СНГ, а также органам Содружества и интеграционным объединениям, действующим на пространстве СНГ, использовать настоящие Рекомендации при организации и проведении международного наблюдения за проводимыми в СНГ выборами и референдумами*.

5. Считать утратившими силу Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами, принятые на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года (Постановление МПА СНГ № 20-6).

< ... >

Санкт-Петербург
4 декабря 2004 года
№ 24-7

Председатель Совета Ассамблеи
С.М. МИРОНОВ

* По пункту 4 постановления делегация Азербайджанской Республики участия в голосовании не принимала.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ
ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ
ЗА ВЫБОРАМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ***

(Новая редакция от 4 декабря 2004 года)

Вступление

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и нормативных правовых актов является целью и обязанностью демократического государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием.

Демократические свободные выборы, как и референдум, являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

На современном этапе международное наблюдение за выборами и референдумами является одной из важнейших задач по поддержанию процесса демократического развития и обеспечения основных политических прав и свобод человека и гражданина, в том числе права избирать и быть избранным, права на свободу самовыражения, передвижения, мирных собраний и организаций.

Последние несколько лет наблюдение за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств стало одной из важнейших задач в поддержке процесса демократизации в странах Содружества.

Создание надлежащих условий для эффективного независимого общественного (гражданского) и международного наблюдения за выборами и референдумами, участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, наряду с международными наблюдателями от международных организаций и иностранных государств, в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов/референдумов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится

* Первоначальная редакция Рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (Санкт-Петербург, 7 декабря 2002 г.) также опубликована: Международные избирательные стандарты. Сборник документов // Отв. ред.: кандидат юридических наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юридических наук В.И. Лысенко. М.: Издательство “ВЕСЬ МИР”, 2004. С. 891–941.

одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов/референдумов, предохранения от нарушения прав человека, связанных с выборами/референдумами.

Первоначальная редакция рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами была одобрена Межпарламентской ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года.

Подготовка новой редакции Рекомендаций обусловлена следующими основными факторами*.

1. За прошедший период Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, подписанная президентами семи государств Содружества (Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины) на заседании Совета глав государств-участников Содружества Независимых Государств, состоявшемся 7 октября 2002 года в г. Кишиневе, ратифицирована парламентами трех государств СНГ – Киргизии, России и Таджикистана, и по состоянию на 11 ноября 2003 года в соответствии с пунктом 1 статьи 22 Конвенции вступила в силу, о чем Исполнительный комитет СНГ уведомил Нотой № 03/1524 от 24 ноября 2003 года.

По состоянию на 4 декабря 2004 года Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств ратифицировало уже четыре государства СНГ: 23 июня 2004 года Конвенцию ратифицировала Республика Молдова. Следует отметить, что 9 декабря 2002 года Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики уведомил Исполнительный комитет СНГ о намерении Азербайджанской Республики рассмотреть вопрос присоединения к указанной Конвенции, а в октябре 2004 года Конституционный суд Республики Армения в соответствии внутригосударственной процедурой дал положительную оценку для ратификации Конвенции.

Вступление Конвенции в силу позволило на прочной международной правовой основе содержательно уточнить и обогатить некоторые положения действовавших на тот момент Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами.

2. На основе и в соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендациями для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами Совет министров иностранных дел СНГ 26 марта 2004 года утвердил Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Неза-

* Новая редакция Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами подготовлена в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года, утвержденным постановлением Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 апреля 2004 года, В.И. Лысенко, членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженным юристом Российской Федерации, доктором юридических наук (Институт государства и права Российской академии наук) и И.А. Евлановым, советником Международного управления Аппарата ЦИК России.

висимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, предусмотрев в указанном Положении возможность организации и проведения международного наблюдения за подготовкой и проведением и референдумов.

3. 17 апреля 2004 года Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств своим постановлением № 23-7 одобрила проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств и направила его в Исполнительный комитет СНГ для рассмотрения в установленном порядке на Совете глав государств Содружества Независимых Государств. Данный документ, подготовленный в целях практической реализации положений статьи 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, определяет статус, основные цели и задачи Межгосударственного избирательного совета как специализированного межгосударственного органа государств Содружества, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Конвенции.

4. В практическом плане Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами уже неоднократно использовались международными наблюдателями от СНГ на соответствующих выборах в Украине – в марте 2002 и октябре-ноябре 2004 года, в Армении – в феврале и апреле 2003 года, в Азербайджане – в октябре 2003 года, в Российской Федерации – в декабре 2003 и марте 2004 года, в Грузии – в январе 2004 года, в Казахстане – в сентябре 2004 года, в Белоруссии – в октябре 2004 года (в том числе и при проведении республиканского референдума).

5. Значительно увеличился количественный состав миссий по наблюдению за выборами. Так, для наблюдения за выборами Президента Украины 31 октября 2004 года Исполком СНГ привлек более 600 наблюдателей от государств Содружества. К участию в международном наблюдении все активнее привлекаются группы наблюдателей, представляющие различные органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ, отдельные территориальные единицы (области или субъекты государств СНГ), для которых Рекомендации явились ценным методическим пособием для непосредственной работы в качестве международного наблюдателя, а также для организации работы по обучению международных наблюдателей.

В результате вышеперечисленного был накоплен значительный практический опыт международного наблюдения, а также выявились основные направления по дальнейшему совершенствованию данного документа.

1. С вступлением в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств отпала необходимость непосредственного включения в текст Рекомендаций положений, касающихся перечня и содержания стандартов демократических выборов. В этой связи текст указанной Конвенции включен в качестве приложения к Рекомендациям.

2. Новая редакция расширяет диапазон применения Рекомендаций – она предусматривает их использование при проведении международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами, проводимыми в государствах СНГ, в том числе одновременно с выборами. Таким образом, устраняется определенного рода коллизия, когда, например, Рекомендации по наблюдению за выборами использовались и при ор-

ганизации наблюдения за проведением референдума, в частности в Республике Беларусь в октябре 2004 года.

3. С принятием Советом министров иностранных дел СНГ Положения о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств возникла необходимость включения в текст Рекомендаций новых положений, касающихся организации и порядка деятельности указанных миссий как нового субъекта международного наблюдения за выборами и референдумами.

4. Новацией обновленных Рекомендаций является краткий Свод основных правил поведения международного наблюдателя. Таким образом, осуществлена унификация требований к международным наблюдателям, предъявляемых как со стороны институтов СНГ, так и других международных организаций, таких как, например, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Совет Европы, Европарламент.

5. Все более широкое использование различных автоматизированных систем голосования обусловило необходимость включения в новую редакцию Рекомендаций методологии организации международного наблюдения за работой технических средств голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума, определения результатов выборов, референдума.

6. Проведена реструктуризация текста Рекомендаций. Новая редакция Рекомендаций состоит из пяти разделов. В первом разделе представлены основы статуса международного наблюдателя с включением краткого свода основных правил поведения международного наблюдателя; во втором – сосредоточены основные объекты международного наблюдения в период проведения избирательной кампании, кампании референдума. Третий раздел посвящен организации долгосрочного наблюдения за выборами, референдумом; четвертый раздел – организации краткосрочного наблюдения; в пятом разделе приводится методика предварительного обобщения результатов наблюдения и подготовки итогового заключения о международном наблюдении за выборами, референдумом.

7. Уточнены формулировки отдельных положений Рекомендаций, улучшена стилистика документа и более полно раскрыты содержательные аспекты отдельных фрагментов организации и проведения международного наблюдения за выборами, референдумом.

Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами являются вспомогательным методическим документом (пособием) и предназначены для помощи международным наблюдателям Содружества Независимых Государств в проведении наблюдения за подготовкой и проведением выборов/референдумов, эффективном использовании прав и обязанностей международного наблюдателя при выполнении своей миссии по наблюдению за выборами/референдумами, для помощи в профессиональной оценке насколько полно и точно национальное законодательство о выборах и референдумах, практика назначения, подготовки и проведения выборов/референдумов соответствуют национальной конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов/референдумов.

4 декабря 2004 года обновленная редакция Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и ре-

ферендумами одобрена Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств.

**Раздел 1. ОСНОВЫ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ
ЗА ВЫБОРАМИ/РЕФЕРЕНДУМАМИ**

- 1.1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами/референдумами
- 1.2. Порядок аккредитации международных наблюдателей
- 1.3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей
- 1.4. Срок осуществления международного наблюдения
- 1.5. Полномочия международного наблюдателя
- 1.6. Основные требования к международным наблюдателям за выборами/референдумами
- 1.7. Оказание содействия международному наблюдателю
- 1.8. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Свод правил поведения международного наблюдателя

**Раздел 2. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ
В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ/
КАМПАНИИ РЕФЕРЕНДУМА**

- 2.1. Избирательная кампания/кампания референдума
- 2.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, инициативных групп по проведению референдума, регистрация политических партий (коалиций)
- 2.3. Финансирование выборов/референдума и избирательной кампании кандидатов
- 2.4. Проведение агитационной деятельности
- 2.5. Проведение массовых агитационных мероприятий
- 2.6. Распространение агитационной печатной и иной продукции
- 2.7. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования
- 2.8. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении агитационной деятельности
- 2.9. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и проведения агитационной деятельности
- 2.10. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Раздел 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ

- 3.1. Организация Миссии наблюдателей от СНГ

- 3.2. Порядок деятельности Миссии наблюдателей от СНГ
- 3.3. Обязанности долгосрочных международных наблюдателей от СНГ
- 3.4. Электоральная грамотность и активность участников выборов/референдума
- 3.5. Идентификация и регистрация (учет) избирателей (участников референдума)
- 3.6. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков (участков референдума)
- 3.7. Избирательные комиссии (комиссии референдума): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов/референдума
- 3.8. Форма и текст избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума), степень их защиты
- 3.9. Голосование с использованием технических средств
- 3.10. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений
- 3.11. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов/референдума

Раздел 4. ОРГАНИЗАЦИЯ КРАТКОСРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ

- 4.1. Деятельность краткосрочных наблюдателей в заключительные дни кампании
- 4.2. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке (участке референдума)
- 4.3. Контакты с избирателями, участниками референдума, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса и референдума
- 4.4. Помещение и оборудование мест для голосования
- 4.5. Технологическое оборудование для организации голосования
- 4.6. Особые формы голосования
 - 4.6.1. Досрочное голосование
 - 4.6.2. Голосование по открепительным удостоверениям
 - 4.6.3. Голосование вне помещения для голосования
 - 4.6.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях
 - 4.6.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях
 - 4.6.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых
 - 4.6.7. Организация голосования по почте
- 4.7. Технические средства голосования и подсчета голосов
- 4.8. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов/референдума
- 4.9. Наблюдение за подсчетом голосов избирательной комиссией (комиссией референдума)
- 4.10. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов/референдума избирательными комиссиями (комиссиями референдума)

**Раздел 5. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ОБОБЩЕНИЕ И ИТОГОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
О РЕЗУЛЬТАТАХ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ/
РЕФЕРЕНДУМОМ**

5.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами/референдумом

5.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами/референдумом

Приложение 1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Приложение 2. Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Приложение 3. Примерная форма отчета наблюдателей от СНГ при проведении наблюдения в день голосования.

**Раздел 1
ОСНОВЫ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ ПО НАБЛЮДЕНИЮ
ЗА ВЫБОРАМИ/РЕФЕРЕНДУМАМИ**

**1.1. Статус международного наблюдателя Содружества Независимых Государств
по наблюдению за выборами/референдумами**

Государство, приглашающее международных наблюдателей, исходит из того, что их присутствие способствует открытости и гласности выборов/референдума, соблюдению международных обязательств государства по проведению демократических выборов/референдума, предотвращению нарушений прав человека, связанных с выборами/референдумом.

1.1.1. Международным наблюдателем Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) по наблюдению за выборами/референдумом является лицо, представляющее уставные органы СНГ – Межпарламентскую Ассамблею государств-участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ, иные органы Содружества и интеграционные объединения, действующие на пространстве СНГ и предусмотренные международными правовыми документами СНГ (далее – орган (органы) СНГ), а также законодательные, исполнительные и избирательные органы государств-участников СНГ.

1.1.2. Перечисленные в подпункте 1.1.1 пункта 1.1. органы могут принять решение о направлении нескольких международных наблюдателей, которые в этом случае составляют группу (миссию) международных наблюдателей СНГ. Количественный состав миссии, порядок ее формирования и руководитель (координатор) миссии определяются органом, направляющим миссию международных наблюдателей.

1.1.3. Международный наблюдатель СНГ приобретает право на осуществление наблюдения за выборами/референдумом в соответствии с порядком, установленным национальным законодательством о выборах и референдумах, международно-правовыми документами и международными обязательствами государства-участника СНГ, в котором проводятся выборы/референдум.

1.1.4. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд в государство, где проводятся выборы/референдум, в порядке, установленном национальным законодательством. Разрешение на въезд в государство требуется только в случае существования визового режима пересечения государственной границы.

1.1.5. Международный наблюдатель на территории страны проведения выборов/референдум находится под покровительством принимающего государства. Это означает, что принимающее государство предпринимает все предусмотренные национальным законодательством меры по защите прав международных наблюдателей, а также необходимые меры в отношении тех лиц, которые нарушают права международных наблюдателей, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с национальным законодательством.

1.1.6. Деятельность международных наблюдателей по наблюдению за выборами/референдумом осуществляется на началах открытости.

1.1.7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом выборов/референдума, вмешиваться в избирательный процесс/процесс референдума, проводить в день голосования опросы избирателей о том, как они намерены проголосовать или уже проголосовали, принимать участие в процедурах голосования и подсчета голосов избирателей (участников референдума), установлении итогов голосования, результатов выборов/референдума.

1.1.8. Национальными законами может быть предусмотрено, что международный наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если он пытается воспрепятствовать работе избирательной комиссии (комиссии референдума) (далее по тексту – избирательная комиссия) либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить свободу и тайну голосования. Соответствующее решение может приниматься участковой или вышестоящей избирательной комиссией. Кроме того, избирательная комиссия вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении удаленного международного наблюдателя к ответственности, предусмотренной национальными законами. Избирательная комиссия обязана сообщить об этом факте в центральную избирательную комиссию, а последняя, в свою очередь, – в орган, направивший международного наблюдателя.

1.1.9. Государство вправе оставить за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, иные нормативные правовые акты, общепризнанные принципы и нормы международного права.

1.1.10. В случае нарушения международным наблюдателем национальных законов, общепризнанных принципов и норм международного права центральная избирательная комиссия в соответствии с национальными законами вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя. При этом центральная избирательная комиссия уведомляет о принятом решении орган, которым было направлено приглашение этому лицу для участия в наблюдении за выборами/референдумом в качестве международного наблюдателя.

1.2. Порядок аккредитации международных наблюдателей

1.2.1. Аккредитация международных наблюдателей Содружества Независимых Государств производится центральной избирательной комиссией страны проведения вы-

боров/референдума на основе приглашения уполномоченных на то государственных органов, высших должностных лиц страны проведения выборов/референдума.

1.2.2. Удостоверение международного наблюдателя – документ, удостоверяющий его статус. Как правило, образец и описание удостоверения международного наблюдателя утверждаются центральной избирательной комиссией в соответствии с национальным законодательством.

1.2.3. Центральная избирательная комиссия выдает международному наблюдателю удостоверение международного наблюдателя в соответствии с представленными заявлением на аккредитацию, документом, удостоверяющим его личность, и приглашением органа СНГ. Это удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов/референдума.

1.2.4. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Это означает, что он вправе в день голосования посещать избирательные участки (участки референдума) без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами/референдумом с соответствующими избирательными комиссиями.

1.3. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

Правовой основой для проведения международного наблюдения и деятельности международных наблюдателей СНГ в государстве, проводящем выборы/референдум, являются национальные законы; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные обязательства государства в области организации избирательного процесса; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

1.4. Срок осуществления международного наблюдения

1.4.1. Срок полномочий международного наблюдателя начинается со дня его аккредитации центральной избирательной комиссией страны проведения выборов/референдума и заканчивается, как правило, в день официального опубликования общих результатов выборов/референдума.

1.4.2. Международные наблюдатели вправе осуществлять свою деятельность на любом этапе избирательной кампании (кампании референдума), но не ранее дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении даты выборов/референдума.

1.5. Полномочия международного наблюдателя

1.5.1. Деятельность международных наблюдателей регулируется национальным законодательством, международно-правовыми документами, наделяющими их полномочиями, которые они вправе реализовать в своей деятельности. В соответствии с указанными правовыми актами международные наблюдатели имеют право, в частности:

на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, конфиденциального характера информации об избирателе/участнике референдума), регулирующим избирательный процесс (референдум), получение от избиратель-

ных комиссий необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов (документов референдума);

на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, инициативными группами по проведению референдума, избирателями (участниками референдума), сотрудниками избирательных комиссий, должностными и иными лицами, которые в соответствии с законодательством о выборах и референдумах обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям, иным участникам избирательного процесса (референдума);

на свободное посещение всех избирательных участков (участков референдума) и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах и референдумах;

на информирование представителей избирательных комиссий о своих наблюдениях, обнаруженных нарушениях и рекомендациях без вмешательства в работу органов, проводящих выборы/референдум;

на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов/референдума после окончания времени голосования;

на предоставление организаторам выборов/референдума, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов/референдума.

1.5.2. Международные наблюдатели должны, в частности:

соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения международных документов в области организации и проведения выборов/референдума;

иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов/референдума;

выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным комиссиям, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса (референдума) или каким-либо спорным вопросам, возникающим в ходе выборов/референдума;

не вмешиваться в избирательный процесс (проведение референдума);

не иметь при себе символику, цвета или наклейки, принадлежащие каким-либо партиям, кандидатам или инициативным группам по проведению референдума;

избегать всяких личных и преждевременных комментариев о своих наблюдениях представителям прессы или другим заинтересованным лицам;

основывать все свои заключения на личном наблюдении и документированных, действительных и поддающихся проверке фактах.

1.5.3. Национальными законами международным наблюдателям могут быть предоставлены дополнительные права сверх тех, которые непосредственно вытекают из международных обязательств государства.

1.5.4. Списки международных наблюдателей, осуществляющих наблюдение за выборами/референдумом, отдельными этапами избирательной кампании (кампании референдума), в том числе за ходом голосования и подсчетом голосов в избирательных комиссиях, составляются соответствующими избирательными комиссиями на основе предъявляемых международными наблюдателями удостоверений об аккредитации и

представляются для сведения всем лицам, имеющим в соответствии с законами право находиться в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования и подсчета голосов, а в случаях, предусмотренных законодательством, могут доводиться до всеобщего сведения через средства массовой информации или иным способом

1.5.5. По окончании наблюдения за выборами/референдумом международные наблюдатели представляют в направивший их орган итоговое заключение о результатах международного наблюдения за выборами/референдумом, которое подлежит опубликованию в их официальных изданиях.

1.6. Основные требования к международным наблюдателям за выборами/референдумами

1.6.1. Международные наблюдатели должны знать содержание документов ООН, Содружества Независимых Государств, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, других международных организаций в области демократических выборов, защиты избирательных прав и основных свобод граждан, ратифицированных страной, проводящей выборы/референдум.

1.6.2. Международные наблюдатели должны ознакомиться с содержащимися в конституции положениями, регулирующими выборы/референдум или организацию избирательного процесса (референдума), а также с законами, регулирующими порядок проведения выборов/референдума, с другими законодательными и иными нормативными правовыми актами.

При этом следует обратить внимание на то, как совершенствовалось законодательство о выборах и референдумах, в том числе с учетом рекомендаций международных наблюдателей, в целях обеспечения его соответствия международным обязательствам государства. Законодательство должно обеспечивать прочную и стабильную основу для проведения плюралистических и ответственных выборов, прозрачность и открытость избирательного процесса (референдума).

1.6.3. Международные наблюдатели должны ознакомиться с закрепленным в конституции и законах регулированием механизма участия в избирательном процессе (референдуме) при разрешении избирательных споров отдельных видов судов, в частности, конституционных судов, получить от соответствующих государственных органов или избирательных комиссий информационные, статистические и другие справочные материалы о правоприменительной практике по этому вопросу. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с положениями конституций ряда государств-участников СНГ конституционные суды в установленном законом порядке разрешают споры, касающиеся, в частности, конституционности выборов; признания непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов на выборные должности; результатов выборов, в том числе их подтверждения; правильности проведения выборов либо подготовки заключения о правомерности выборов.

1.6.4. Международные наблюдатели должны изучать и оценивать различные стадии избирательного процесса (референдума), начиная с регистрации избирателей (участников референдума) и начала избирательной кампании/кампании референдума, образования избирательных округов, избирательных участков (участков референдума), избирательных комиссий (комиссий референдума) и заканчивая финальными процедурами организации голосования, в том числе досрочного голосования, подсчета и, в случаях необходимости, перепроверки (повторного или контрольного подсчета) голосов изби-

рателей (участников референдума), определения итогов голосования и установления результатов выборов/референдума.

1.6.5. Международные наблюдатели должны установить контакты с политическими партиями (коалициями), инициативными и иными группами по проведению референдума, общественными политическими объединениями (общественными организациями), в том числе правозащитными общественными объединениями, учреждениями и организациями, специализирующимися на правовом обучении (просвещении) организаторов выборов (референдума), избирателей, участников выборов/референдума в целях взаимодействия в получении объективной информации о ходе подготовки и проведения выборов/референдума, обеспечении избирательных прав и свобод граждан и иных участников избирательного процесса (референдума).

1.6.6. Международные наблюдатели должны быть готовы заполнить форму статистического наблюдения (обзора) по избирательному участку (участку референдума), округу, иной избирательной территории (территории референдума), на которой они присутствовали и осуществляли наблюдение. Форма статистического наблюдения может быть рекомендована органом (органами) Содружества Независимых Государств, направляющими международных наблюдателей.

1.7. Оказание содействия международному наблюдателю

Избирательные комиссии, органы государственной власти, местные органы власти (органы местного самоуправления), иные государственные органы в пределах своей компетенции и полномочий, предусмотренных законодательством, оказывают международным наблюдателям необходимое содействие, то есть создают соответствующие равные условия для свободной и независимой реализации всеми международными наблюдателями своих функций по наблюдению.

1.8. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя (транспортные расходы, расходы на проживание, услуги связи, и т.п.) осуществляется за счет собственных средств международного наблюдателя, а также за счет средств направившей его стороны.

СВОД ПРАВИЛ ПОВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ

Международные наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость в исполнении своих обязанностей, и ни в коем случае не должны выражать предубеждения или предпочтения по отношению к законодательным и исполнительным органам власти, партиям, кандидатам, или по отношению к каким-либо спорным вопросам, возникающим в процессе выборов/референдума.

Международные наблюдатели должны исполнять свои обязанности в ненавязчивой манере, и не должны вмешиваться в избирательный/референдумный процесс, в процедуры в день выборов/референдума или в подсчет голосов.

Международные наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила.

Международные наблюдатели должны иметь при себе удостоверение международного наблюдателя и, по требованию, должны предъявлять его всем заинтересованным органам.

Международные наблюдатели должны избегать всяких личных или преждевременных комментариев о своих наблюдениях представителям прессы или другим заинтересованным лицам.

Международные наблюдатели не должны иметь при себе символику цвета и другие агитационные атрибуты, принадлежащие партиям или кандидатам.

Международные наблюдатели должны основывать все свои заключения на правильно документированных, действительных и поддающихся проверке фактах.

Международные наблюдатели могут обратить внимание местных властей на несоблюдение конкретных правил, но они никогда не должны давать инструкции или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных комиссий.

Раздел 2

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ/КАМПАНИИ РЕФЕРЕНДУМА

2.1. Избирательная кампания/кампания референдума

2.1.1. Государство должно обеспечивать свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах/референдуме, кандидатах, инициативных группах по проведению референдума, беспристрастное информационное освещение выборов/референдума в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

2.1.2. Международные наблюдатели должны ознакомиться с календарным планом мероприятий по подготовке и проведению выборов/референдума, который определяет временные рамки осуществления избирательных действий и процедур, предписанных законом о выборах/референдуме, чтобы иметь возможность убедиться в непрерывности избирательной кампании/кампании референдума, своевременности выполнения избирательных действий.

2.1.3. Международные наблюдатели исходят из того, что законодательством гарантирована свобода самовыражения, собраний и ассоциаций. Эти права должны иметь постоянную защиту, необходимую для формирования политических платформ и информирования граждан о кандидатах и их предвыборных программах, а также о вопросах, выносимых на референдум. Должны быть приняты необходимые меры безопасности, которые не будут компрометировать существующие законодательные нормы.

2.1.4. Избирателям должен быть представлен по возможности широкий выбор политических сил. Кандидаты и инициативные группы по проведению референдума должны иметь реальную возможность распространять свои предвыборные программы и материалы без необоснованного вмешательства в ход их избирательной кампании/кампании референдума.

2.1.5. Время является важным фактором при проведении выборов. Длительность избирательной кампании должна быть такова, чтобы все кандидаты имели достаточно времени для ознакомления избирателей с предвыборными программами. Право на сво-

боду самовыражения, ассоциаций и собраний должно быть своевременно обеспечено с тем, чтобы предоставить возможность для эффективной организации и проведения избирательной кампании.

2.1.6. Должен быть хорошо отработан процесс выдачи разрешений на проведение митингов, политических встреч и деятельности, направленной на получение финансовой поддержки. Должна быть законодательно предусмотрена возможность обращения в суд в случае неправомерной задержки или отказа в выдаче таких разрешений. Международные наблюдатели должны замечать, отведены ли места для митингов и встреч, а также обеспечен ли доступ к ним по своему выбору всех кандидатов и партий, инициативных и иных групп по проведению референдума, обеспечены ли возможность распространения агитационных материалов и свобода собраний, ассоциаций и самовыражения для всех конкурирующих политических сил. Особо следует учитывать, что возможные случаи применения насилия могут негативно отразиться на атмосфере, в которой проводится избирательная кампания/кампания референдума.

2.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, инициативных групп по проведению референдума, регистрация политических партий (коалиций)

2.2.1. Международные обязательства и национальное законодательство о выборах государств – участников СНГ гарантируют соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на избираемые в ходе прямых выборов выборные должности индивидуально или в качестве представителей политических партий (коалиций) и общественных организаций (объединений) без дискриминации. Всякое произвольное или дискриминирующее применение закона или бездействие в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам противоречит международным обязательствам и должно влечь применение мер ответственности, установленных в законодательстве.

2.2.2. Каждый гражданин имеет право на равных с другими гражданами условиях вступать или совместно с иными лицами организовывать на законных основаниях политическую партию (коалицию) с целью участия в выборах, в том числе для выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция) имеют право на охрану законом и защиту своих политических и избирательных прав и свобод.

2.2.3. Государство должно обеспечивать информирование граждан и иных участников выборов/референдума о законодательных требованиях к процедуре выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, инициативных групп по проведению референдума, политических партий (коалиций), о статусе кандидатов, инициативных групп по проведению референдума, политических партий (коалиций), принимающих участие в выборах/референдуме, о сроках осуществления избирательных действий и избирательных процедур (процедур референдума), а также о нормативных правовых актах и их положениях, относящихся к подготовке и проведению выборов/референдума.

2.2.4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов политических партий (коалиций), инициативных групп по проведению референдума может осуществляться посредством сбора установленного законом количества подписей избирателей (участников референдума) или внесения избирательного (денежного) залога или иных процедур, учитывающих, в частности, парламентский статус политической партии (коалиции), количество голосов изби-

рателей, полученных политической партией (коалицией) на прошлых выборах в национальный законодательный орган (парламент).

2.2.5. Установленное законом количество подписей не может превышать установленного в национальном законодательстве процента от численности избирателей (участников референдума) соответствующего избирательного округа; размер избирательного (денежного) залога не должен быть обременительным для кандидата, политической партии (коалиции), при этом законом устанавливается минимальное количество (процент) голосов избирателей, поданных за кандидата, список кандидатов политической партии (коалиции), при получении которых кандидату, политической партии (коалиции) возвращается сумма внесенного избирательного залога.

2.2.6. Продолжительность периода сбора подписей, конечный срок представления подписей для проверки, а также процедура проверки достоверности подписей, признания их достоверными или недостоверными должны быть полно и ясно определены законом. Законом может предусматриваться процедура проверки всех подписей либо выборочная проверка фиксированной квоты подписей.

2.2.7. Отмена решения о регистрации кандидата, списков кандидатов политической партии (коалиции), принимающей участие в выборах, инициативных групп по проведению референдума производится судебными органами и (или) избирательными органами в порядке и сроки, предусмотренные законами.

2.2.8. Государство может законодательно устанавливать число (квоту) голосов избирателей, необходимое для участия политических партий (коалиций) в распределении депутатских мандатов по итогам голосования на выборах. Порядок подсчета голосов избирателей, определения итогов голосования, установления результатов выборов, определения лица избранным, а также распределения мандатов между кандидатами, списками кандидатов политических партий (коалиций) устанавливается законом.

2.2.9. Международный наблюдатель может получить в центральной избирательной комиссии список политических партий (общественных объединений, организаций), уставы которых зарегистрированы в национальном органе юстиции и которые имеют право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов в порядке, предусмотренном законами.

2.2.10. Общие принципы, лежащие в основе избирательного права, применимы к праву быть избранным. Все политические силы должны иметь возможность выдвигать кандидатов, списки кандидатов на равных основаниях независимо от пола, расы, языка, религиозных верований, политических симпатий, этнической или национальной принадлежности и социально-экономического статуса. По отношению к лицам, желающим быть избранными, могут действовать правовые ограничения, в частности, требование о постоянном проживании в стране в течение определенного срока. Регистрационные требования должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать предписания, которые могут стать причиной дискриминации, такие, как большой избирательный залог или неоправданное количество голосов в подписных листах. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию.

2.2.11. В ходе ознакомления с порядком выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, инициативных групп по проведению референдума международный наблюдатель должен в первую очередь обратить внимание на возможные дискриминационные ограничения, выяснить степень участия в избирательной кампании/кампании референдума женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, определить, насколько обоснованно закреплены и применяются на практике со-

держась в избирательном законодательстве цензы, в частности ценз оседлости, и другие ограничения пассивного избирательного права, права на участие в референдуме.

2.3. Финансирование выборов/референдума и избирательной кампании кандидатов

2.3.1. Международные наблюдатели должны ознакомиться с механизмом финансирования выборов/референдума и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), получить от избирательных комиссий сведения о размерах бюджетных и (или) иных средств, выделенных избирательными комиссиями на подготовку и проведение выборов, на создание равных стартовых финансово-правовых условий для проведения кандидатами, политическими партиями (коалициями) своих агитационных кампаний.

2.3.2. Эффективная кампания нуждается в достаточном и своевременном финансировании. Расходы на проведение агитационной кампании кандидата, политической партии (коалиции), кампании референдума могут включать затраты на содержание офиса (помещение избирательного штаба, штаб-квартиры инициативной группы по проведению референдума и так далее), оплату транспортных услуг, места (печатной площади и эфирного времени) в печатных и электронных средствах массовой информации, публикацию и распространение различных агитационных материалов и материалов референдума. Должна существовать справедливая система обеспечения финансирования всех кандидатов, предусмотренная законом о выборах или отдельными законодательными (нормативными правовыми) актами.

2.3.3. Кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должно обеспечиваться выделение бюджетных средств на справедливых условиях, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательной комиссии либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. С целью создания равных условий для всех кандидатов, политических партий (коалиций) устанавливаются разумные предельные размеры избирательного фонда кандидата, политической партии (коалиции), которые они вправе израсходовать при проведении собственной избирательной кампании.

2.3.4. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, может быть запрещено избирательным законодательством и влечь ответственность в соответствии с законами. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может быть предусмотрен такой порядок финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), в рамках которого для проведения агитационных мероприятий соответствующие избирательные комиссии выделяют всем кандидатам, кроме баллотирующихся по партийным спискам, равную сумму денежных средств, при этом политические партии (коалиции) как самостоятельные участники выборов также получают равную сумму денежных средств для проведения своей агитационной кампании. Не должны также допускаться незаконные иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объедине-

ниям, общественным организациям, которые прямо или косвенно относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют реализации целей политической партии (коалиции).

2.3.5. Государство в соответствии с законодательством о выборах должно обеспечивать открытый, гласный и прозрачный характер поступлений всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям) и производимых расходов с тем, чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования, либо превышение установленных законом размеров пожертвований, либо незаконное расходование средств избирательных фондов.

2.3.6. Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, в соответствии с установленной законами периодичностью представляют в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои избирательные фонды, об источниках соответствующих средств, о всех расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

2.3.7. Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на избирательные комиссии либо их должностных лиц.

2.3.8. Перечень нарушений условий и порядка внесения пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), инициативных и иных групп по проведению референдума, а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов/референдума и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

2.3.9. Международные избиратели должны отмечать факты финансовых нарушений и злоупотреблений при проведении избирательной кампании (кампании референдума), доводить до сведения избирательных комиссий и иных органов случаи electoralной коррупции, в том числе подкупа избирателей (участников референдума), незаконной благотворительной деятельности в целях ориентирования избирателей (участников референдума) на голосование “за” или “против” отдельных либо всех кандидатов или вопросов, выносимых на референдум, бойкот выборов/референдума или осуществление отдельных избирательных действий, ставящих под угрозу непрерывность избирательного процесса (процесса референдума).

2.3.10. Следует иметь в виду, что государственные органы не должны использовать государственные человеческие и материальные ресурсы, например, правительственные машины, офисы и телекоммуникации, для поддержки кандидатов правящей партии или партий, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ.

2.4. Проведение агитационной деятельности

2.4.1. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, инициативным и иным группам по проведению референдума, иным общественным объединениям, общественным организациям долж-

на гарантироваться свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, инициативным и иным группам по проведению референдума должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения своей агитационной кампании, в том числе для изложения своей предвыборной программы (платформы) или позиции по вопросам референдума.

2.4.2. Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица обязаны оказывать содействие в организации и проведении агитационной деятельности кандидатам, политическим партиям, инициативным и иным группам по проведению референдума на равных правовых условиях, предусмотренных законами.

2.4.3. Средства массовой информации призваны информировать население о выборах/референдуме, выдвижении кандидатов (списков кандидатов), их предвыборных программах (платформах), инициативных и иных группах по проведению референдума, о ходе избирательной кампании/кампании референдума, итогах голосования и результатах выборов/референдума, осуществлять свою деятельность в рамках конституции, законов, международных обязательств государства.

2.4.4. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей (участников референдума), установлении итогов голосования и результатов выборов/референдума; знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов/референдума, изготавлять либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций; присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения.

2.4.5. Лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в агитационной деятельности, запрещено осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, а также безвозмездно или на льготных условиях предоставлять услуги, воздействовать на избирателей (участников референдума), обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага, в том числе по итогам голосования. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией), инициативной и иной группой по проведению референдума своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

2.4.6. Международные наблюдатели должны выяснить:

какую конкретную помощь государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица оказывают кандидатам и политическим партиям (коалициям), инициативным и иным группам по проведению референдума в проведении агитационной деятельности и не свидетельствует ли что-либо о пре-

доставлении преимуществ отдельным кандидатам, политическим партиям, инициативным и иным группам по проведению референдума или наложении ограничений на других кандидатов, политические партии (коалиции), инициативные и иные группы по проведению референдума;

имелись ли реальные, то есть подтвержденные документами, случаи препятствования проведению агитационной деятельности со стороны вышеуказанных органов и должностных лиц или нарушения правил агитационной деятельности со стороны кандидатов, политических партий, инициативных и иных групп по проведению референдума и каковы последствия этих нарушений, принятые меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательством;

какие меры были приняты в отношении нарушителей правил проведения агитационной деятельности и (или) ее заказчиков.

При этом международные наблюдатели должны иметь в виду, что правила проведения агитационной деятельности могут умышленно нарушаться заинтересованными лицами (случаи использования так называемых грязных избирательных технологий) с целью отстранения от выборов конкретных неудобных кандидатов либо срыва референдума.

2.5. Проведение массовых агитационных мероприятий

2.5.1. Массовые агитационные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и тому подобное) должны проводиться в соответствии с заявленными целями, в определенные сроки и в обусловленном месте. Организаторы мероприятий и их участники обязаны соблюдать национальное законодательство, не нарушать общественный порядок, в то же время правоохранительные органы не могут использоваться для выполнения функций по административному политическому противодействию законному проведению массовых агитационных мероприятий.

2.5.2. Желательно, чтобы международные наблюдатели были непосредственными свидетелями проведения массовых агитационных мероприятий и могли убедиться в их массовости и организованности, оценить действия различных участников этих акций (организаторов, избирателей, представителей властей и правоохранительных органов), оценить, насколько указанные мероприятия оказывают положительное или негативное влияние на демократический характер выборов/референдума.

2.6. Распространение агитационной печатной и иной продукции

Оценивая данный вид агитационной деятельности, международные наблюдатели должны обращать внимание на следующее:

реквизиты агитационной печатной и иной (компакт-диски, вымпелы, значки и другое) продукции (заказчик, тираж, дата заказа и издания и т.п.);

сроки изготовления и размещения агитационной продукции;

места (информационные стенды и др.) для расклеивания (вывешивания, размещения) агитационной продукции;

количество наглядной агитации одного кандидата, политической партии (коалиции) по сравнению с другими конкурентами на выборах;

случаи срыва (заклеивания, вымарывания, повреждения или уничтожения) печатной агитации;

случаи сохранения наглядной агитации в день голосования (если это запрещено законом).

2.7. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

При оценке агитации на каналах телерадиовещания международные наблюдатели должны учитывать:

- количество рекламного времени конкурентов на выборах;
- дни, время и продолжительность выхода в эфир;
- факты скрытой (косвенной) агитации (распространение информационных материалов, в которых соответствующие лица и организации представлены в выгодном свете);
- формы проведения агитации (рекламные ролики, теледебаты и так далее);
- характер агитационной деятельности агитации (справедливый, демократический или агрессивный, оскорбительный).

Хотя возможности контроля использования телекоммуникационной сети Интернет в интересах отдельных кандидатов или политических партий (коалиций) у международных наблюдателей весьма ограничены, они должны стараться фиксировать подобные факты, на месте выяснить, кто за ними стоит.

2.8. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении агитационной деятельности

2.8.1. Законодательство о выборах и референдумах предоставляет беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на основах, свободных от дискриминации или чрезмерно жестких требований к лицензированию отдельных видов информационной деятельности. Сама сущность демократического правления требует, чтобы избиратели (участники референдума) могли сделать осознанный, основанный на информированности выбор. Для этого необходимо, чтобы были представлены все конкурирующие точки зрения, в том числе в государственных средствах массовой информации. Вместе с тем при проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой собраний, свободой объединений, свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, гендерную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

2.8.2. Средства массовой информации, пользующиеся поддержкой государства, несут особую ответственность за сбалансированное освещение избирательной кампании/кампании референдума. Поскольку сильные в финансовом отношении партии и кандидаты могут позволить себе оплатить больше эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, должна быть выработана система гарантий обеспечения всем кандидатам равного доступа к прессе и электронным средствам. Это предполагает бесплатное предоставление им эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации для агитационной деятельности.

В то же время важно, каким образом освещается избирательная кампания. Лицо, добывающееся переизбрания, имеет больший доступ к средствам массовой информации в отношении освещения государственных проблем, но при этом не должно использовать преимущества своего должностного положения.

2.8.3. Средства массовой информации должна быть обеспечена возможность собирать и без затруднений предоставлять объективную информацию и гарантии того, что не будет допускаться произвольное либо дискриминирующее давление или цензура в отношении информационного освещения избирательной кампании/кампании референдума. В свою очередь, средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед гражданами. С этой целью может быть разработан кодекс профессиональной этики журналистов, декларирующий необходимость, среди прочего, распространения точных и сбалансированных сообщений, исправления неправильной информации, четкого разделения распространяемой информации от комментариев, недопущения распространения клеветнических утверждений, уважения права на неприкосновенность личной жизни и на справедливое судебное разбирательство. Международный наблюдатель должен обратить внимание, как производится жеребьевка распределения эфирного времени и печатных площадей между кандидатами.

2.8.4. Международный наблюдатель должен учитывать, что в период избирательной кампании/кампании референдума возрастает интерес средств массовой информации к деятельности избирательных комиссий, в то же время и избирательные комиссии более активно используют средства массовой информации (выступления и разъяснения руководителей избирательных комиссий, видеоклипы и видеозаписки, информационные сообщения и т.п.) для доведения до сведения избирателей беспристрастной информации о выборах/референдуме. В этой связи важно знать, что избирательные комиссии не имеют права вести какую-либо агитацию, они обязаны только информировать избирателей (участников референдума) о назначении выборов/референдума, времени и месте голосования, об образовании избирательных округов, избирательных участков (участков референдума) с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных комиссий, о кандидатах и списках кандидатов, вопросах, выносимых на референдум, об итогах голосования и результатах выборов/референдума. Представители избирательных комиссий должны также воздерживаться от публичных оценок и прогнозов по поводу выборов/референдума.

2.9. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и проведения агитационной деятельности

2.9.1. Избирательное законодательство должно предусматривать, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. При этом в законах должны быть четкие критерии, которые определяют ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении выборов. К незаконному использованию указанных преимуществ, в частности, может быть отнесено:

привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты, зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и агитационной деятельности;

бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию (при этом может быть законодательно установлено, что данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

проведение сбора подписей в поддержку выдвижения (если такая процедура предусмотрена законами), агитационной деятельности государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств;

преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации и телекоммуникаций в целях проведения сбора подписей или агитационной деятельности.

2.9.2. Вместе с тем законодательство может предусматривать, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

2.10. Организация работы судебных и правоохранительных органов

2.10.1. Поскольку избирательная кампания/кампания референдума законодательно ограничена жесткими временными рамками, суды, органы прокуратуры, другие правоохранительные органы призваны организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах и референдумах. Для этого между вышеназванными и избирательными органами должно быть налажено основанное на законе деловое взаимодействие.

2.10.2. Международные наблюдатели должны выяснить, каков порядок подачи жалоб; как рассматриваются жалобы в ходе избирательной кампании/кампании референдума и особенно в день голосования; каков порядок опротестования вынесенных решений; существует ли возможность пересмотреть (отменить) результаты выборов/референдума на основе судебных решений.

Раздел 3

ОРГАНИЗАЦИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ

Наблюдение за выборами/референдумом не укладывается в рамки одного дня. Наиболее объективная оценка избирательного процесса (процесса референдума) не может быть сделана на базе наблюдения только непосредственно в день голосования. Поэтому

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств переориентировал свою деятельность на достижение долгосрочного наблюдения за процессом выборов/референдума и не ограничивает это только краткосрочным наблюдением в день выборов/референдума и в непосредственно предшествующие и последующие дни.

Целью долгосрочного наблюдения является приобретение углубленного знания о различных стадиях избирательного/референдумного цикла. Эта более широкая задача требует, чтобы долгосрочный наблюдатель присутствовал в стране в разные периоды избирательной кампании/кампании референдума. Для того чтобы сделать выводы о ходе избирательного процесса/референдума, наблюдатель должен учитывать все периоды: от официального назначения даты проведения выборов /референдума до заключительной стадии выборов/референдума – подсчета голосов, опубликования результатов выборов/референдума и вступления в должность избранного кандидата.

3.1. Организация Миссии наблюдателей от СНГ

3.1.1. Миссию наблюдателей от СНГ организует и координирует Исполнительный комитет СНГ на основании приглашения государства-участника СНГ, в котором проводятся выборы/референдум, и решения Совета глав государств СНГ от 30 мая 2003 года, признавшего необходимым продолжить практику направления наблюдателей от СНГ на выборы и референдумы в государства-участники Содружества Независимых Государств.

3.1.2. Состав Миссии наблюдателей от СНГ формируется Исполнительным комитетом СНГ. Кандидатура Главы Миссии наблюдателей от СНГ согласовывается Советом постоянных полномочных представителей государств-участников СНГ при уставных и других органах Содружества по предложению Исполнительного комитета СНГ.

3.1.3. Финансирование организационно-технического, правового и информационного обеспечения деятельности Миссии наблюдателей от СНГ осуществляется Исполнительным комитетом СНГ за счет средств единого бюджета органов СНГ.

3.1.4. Обеспечение деятельности Миссии наблюдателей от СНГ осуществляется Штабом по обеспечению деятельности наблюдателей от СНГ, состав которого формируется из сотрудников Исполнительного комитета СНГ.

3.2. Порядок деятельности Миссии наблюдателей от СНГ

3.2.1. После получения приглашения государства – участника СНГ, в котором проводятся выборы/референдум, Исполнительный комитет обращается в государства – участники и органы СНГ с просьбой о предоставлении списков лиц, которые будут включены в состав Миссии наблюдателей от СНГ, и направляет их в центральную избирательную комиссию для аккредитации.

3.2.2. Штаб по обеспечению деятельности наблюдателей от СНГ развертывается в государстве, проводящем выборы/референдум, как правило, на долгосрочной основе в соответствии со сроками, предусмотренными центральной избирательной комиссией государства, проводящего выборы/референдум.

3.2.3. На Штаб по обеспечению деятельности наблюдателей от СНГ возлагаются следующие основные функции:

- организация аккредитации членов Миссии наблюдателей от СНГ;

- мониторинг и анализ агитационной деятельности в средствах массовой информации;
- подготовка соответствующего пакета нормативно-правовых актов, регулирующих выборный процесс/референдум;
- обеспечение деятельности членов Миссии наблюдателей от СНГ в районах наблюдения;
- сбор информации от наблюдателей и подготовка заявления Миссии наблюдателей от СНГ.

3.2.4. Текст заявления подписывают Глава Миссии наблюдателей от СНГ и координаторы групп. Текст заявления передается государственным органам государства-участника СНГ, проводящего выборы/референдум, доводится до сведения общественности и средств массовой информации.

3.2.5. Об итогах деятельности миссии наблюдателей от СНГ на выборах/референдуме Исполнительный комитет СНГ информирует Совет глав государств Содружества.

3.3. Обязанности долгосрочных международных наблюдателей Содружества Независимых Государств

3.3.1. Роль долгосрочных международных наблюдателей СНГ важна для получения непосредственной информации об эффективности и беспристрастности работы избирательных комиссий в преддверии выборов/референдума, об исполнении законов и правил, касающихся выборов/референдума, о сути кампании и о политической обстановке накануне выборов/референдума.

3.3.2. Долгосрочные международные наблюдатели осуществляют мониторинг предвыборного/предреферендумного периода, помогая, таким образом, краткосрочным наблюдателям накануне выборов/референдума иметь информацию по всему процессу организации и проведения избирательной кампании/кампании референдума.

3.3.3. Долгосрочные международные наблюдатели должны вести наблюдение за любыми нарушениями закона или процедуры на каждой стадии выборов/референдума, включая этап обучения избирателей (участников референдума) и их регистрации.

3.3.4. Долгосрочные международные наблюдатели должны представлять промежуточные отчеты, основанные на их оценках и наблюдениях, которые используются для подготовки краткосрочных наблюдателей и являются составной частью заявления Миссии наблюдателей от СНГ.

3.3.5. Долгосрочные международные наблюдатели должны осуществлять контакты с региональными и местными избирательными комиссиями и органами власти, политическими партиями, инициативными и иными группами по проведению референдума, общественными организациями, средствами массовой информации.

3.3.6. В целях обеспечения системности и объективности наблюдения долгосрочным наблюдателям предлагается оценивать избирательный процесс/процесс референдума по следующим основным параметрам:

- электоральная грамотность и активность участников выборов/референдума;
- идентификация и регистрация (учет) избирателей (участников референдума);
- порядок образования избирательных округов, избирательных участков (участков референдума), критерии их образования и границы;

избирательные комиссии (комиссии референдума): принципы, порядок и сроки формирования (расформирования) и деятельности, состав и квалификационный уровень подготовки организаторов выборов/референдума (членов комиссий, в том числе назначенных кандидатами, политическими партиями (коалициями));

форма и текст избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума), степень их защиты от возможной фальсификации (подделки);

порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб);

обеспечение общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов/референдума, голосования и подсчета голосов избирателей (участников референдума).

3.4. Электоральная грамотность и активность участников выборов/референдума

3.4.1. Государственные средства массовой информации или средства массовой информации с частичным государственным и (или) муниципальным участием должны обеспечивать сбалансированное информационное освещение выборов/референдума, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), не проявляя при этом политических или иных, в том числе идеологических, пристрастий или предпочтений.

3.4.2. Государство обеспечивает в соответствии с законодательством свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах/референдуме, кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях), принимающих участие в выборах, иных участниках выборов, указанных в законах, инициативных и иных группах по проведению референдума, а также беспристрастное информационное освещение назначения, хода подготовки и проведения выборов/референдума, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) в национальных средствах массовой информации и телекоммуникаций.

3.4.3. Государство может принимать специальные национальные программы гражданского образования участников выборов/референдума и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов/референдума, обращая при этом особое внимание на информирование и (или) обучение лиц с физическими и иными отклонениями (недугами).

3.4.4. Международные наблюдатели должны оценивать уровень и эффективность электоральной (избирательной) грамотности избирателей и иных участников избирательной кампании/кампании референдума. Просвещение (образование) избирателей (участников референдума) должно быть направлено на официальное полное и своевременное их информирование о том, где, когда и в каком порядке голосовать на конкретных выборах/референдуме. Очень важно, чтобы эта информация была дана вовремя (заблаговременно) и избирателям (участникам референдума) было предоставлено достаточно времени для ее использования или уточнения. Обеспечение избирателей (участников референдума) объективной и беспристрастной информацией о выборах/референдуме, о ходе избирательной кампании/кампании референдума является обязанностью избирательных комиссий, а также иных органов, указанных в законодательстве.

Эта информация должна быть доступна всем избирателям (участникам референдума), включая традиционно политически незаинтересованные группы населения.

3.4.5. Государство может обеспечивать возможность для представителей национальных меньшинств, этнических групп знакомиться с указанной в законе избирательной информацией на их родном языке, а также предпринимать усилия к тому, чтобы обеспечить для лиц с физическими и иными отклонениями (недугами), полноценный доступ к подготовленным и изданным за счет бюджетных средств специальным информационным материалам о референдуме, кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и их предвыборных программах (платформах), иных участниках избирательной кампании, инициативных и иных группах по проведению референдума, а также возможность заполнять избирательный бюллетень (бюллетень референдума) и голосовать, не обращаясь за помощью к лицам, указанным в законе.

3.4.6. Если это не запрещено законодательством, повышение электоральной грамотности (культуры) и (или) информирование избирателей (участников референдума) могут осуществляться с использованием современных информационных технологий, включая Интернет. Международные наблюдатели должны выяснить, какие мероприятия в этом плане были проведены и кто в них принимал участие.

3.4.7. Важно следить за тем, чтобы избирательные комиссии и их члены ни прямо, ни косвенно не вели агитационной деятельности в отношении вопросов, выносимых на референдум, кандидатов, списков кандидатов, а только предоставляли избирателям объективный и беспристрастный информационный материал о выборах/референдуме.

3.5. Идентификация и регистрация (учет) избирателей (участников референдума)

3.5.1. Право голоса должно быть предоставлено всем гражданам страны на равных основаниях по достижении определенного возраста. При этом конституцией и законами может предусматриваться ограничение как избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), так и отдельных его компонентов (например, только пассивного избирательного права, то есть права быть избранными, лиц, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых). Необходимо также иметь в виду, что законы о выборах и референдумах, регламентируя активное и пассивное избирательное право граждан, могут исчерпывающим либо открытым (без перечисления всех случаев) образом определять основания или случаи ограничения, в том числе временного, избирательных прав граждан, что влияет на их идентификацию и осуществление их регистрации (учета) в качестве избирателей (участников референдума).

3.5.2. Государство должно устанавливать действенную и недискриминационную процедуру регистрации (учета) избирателей (участников референдума) с определением четких критериев, таких, как гражданство, возраст, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина, а также законодательно закреплять ответственность лиц и органов, представляющих сведения об избирателях (участниках референдума), за их достоверность, полный объем и своевременность передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциальности персональных данных.

3.5.3. Подготовленные в установленном законом порядке списки избирателей (участников референдума) являются официальным документом, в который должны быть внесены все избиратели (участники референдума).

3.5.4. Должны быть законодательно предусмотрены положения, касающиеся таких вопросов, как метод (процедура) и время (периодичность и продолжительность) регистрации, квалификация и дисквалификация по возрасту и месту жительства (продолжительности проживания), по иным обстоятельствам, средства идентификации, регистрационные формы, процедура подачи жалоб (заявлений), обращений, публикация списка по окончании регистрации, возможность и право ознакомления со списками избирателей (участников референдума).

3.5.5. Оценка процесса регистрации важна для предотвращения необоснованных ограничений в регистрации избирателей (участников референдума), которыми могут явиться ограничения, основанные на таких признаках, как раса, пол, этническая принадлежность, вероисповедание, политические убеждения, язык, уровень грамотности и имущественное положение или иные факторы, противоречащие международным обязательствам государства. Обоснованные ограничения могут быть вызваны такими обстоятельствами, как место проживания, гражданство, пребывание в местах лишения свободы, признание недееспособным по решению суда.

3.5.6. Следует иметь в виду, что эмиграция и внутренняя территориальная миграция могут вызвать значительное изменение состава населения в период между выборами, что затрудняет идентификацию и регистрацию большого количества избирателей (участников референдума), которые изменили место жительства, и предполагает серьезную техническую работу. Избиратели (участники референдума) должны быть вычеркнуты из списка по старому месту жительства и включены в список по новому месту жительства. При этом должны быть приняты меры для предотвращения многократной регистрации ("двойной" регистрации). Если избиратели получают специальные избирательные идентификационные карточки (идентификационные свидетельства, идентификационные удостоверения), должны быть приняты меры для предотвращения их фальсификации и тиражирования.

3.5.7. Процесс регистрации избирателей становится более эффективным, если список избирателей регулярно обновляется (уточняются персональные данные об избирателе, например, в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность). В частности, в законодательстве о выборах может закрепляться следующий перечень документов, удостоверяющих личность избирателя: паспорт; паспорт для выезда за границу; временное удостоверение гражданина; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка; военный билет для военнослужащих срочной службы. Методы регистрации в различных государствах могут быть различны, однако автоматизация процесса регистрации (учета) избирателей может помочь в проверке точности списков, обеспечивая достоверность и полноту регистра избирателей.

3.5.8. Процедуры регистрации (уточнения персональных данных) и списки избирателей (участников референдума) должны быть максимально доступны для граждан. Поэтому список избирателей (участников референдума) должен быть представлен избирателям (участникам референдума) для ознакомления заблаговременно до дня голосования с тем, чтобы они имели возможность проверить правильность его составления и обжаловать неправильное включение или исключение из списка или неточности в списке избирателей (участников референдума).

3.6. Критерии образования избирательных округов, избирательных участков (участков референдума)

3.6.1. Все голоса должны иметь одинаковый вес для обеспечения равного представительства. Это означает, что каждый избранный представляет, как правило, одинаковое количество зарегистрированных избирателей. При системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных округов могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей. В ряде государств при проведении выборов депутатов по правилам пропорциональной избирательной системы либо выборного должностного лица (например, главы государства) образуется единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию страны, от которой избираются депутаты по партийным спискам, выборное должностное лицо.

3.6.2. Законодательство о выборах и референдумах должно содержать критерии образования избирательных округов, определения их границ, избирательных участков (участков референдума), устанавливая количество избирателей в каждом округе, на каждом избирательном участке (участке референдума) с учетом естественной, административно-территориальной протяженности этих границ, организации административно-территориального устройства (деления), местного самоуправления, особенностей и специфики географического положения некоторых местностей и территорий, а также необходимости обеспечения представительства национальных меньшинств и этнических групп.

3.7. Избирательные комиссии (комиссии референдума): принципы, порядок, сроки формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов/референдума

3.7.1. Подготовка и проведение выборов/референдума, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на соответствующие избирательные комиссии (комиссии референдума), действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией, законами.

3.7.2. Порядок формирования, полномочия, срок, на который образуется избирательная комиссия (назначается ее состав), а также организация деятельности комиссии должны устанавливаться соответствующим законом о выборах либо референдуме; при этом могут приниматься отдельные (самостоятельные) законы о статусе центральной избирательной комиссии. Порядок деятельности избирательной комиссии может также закрепляться в ее организационно-правовом акте – регламенте, утверждаемом самой избирательной комиссией. Государство не должно допускать образование и деятельность иных административных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные комиссии либо осуществляют или присваивают их функции, или осуществляют руководство их деятельностью.

3.7.3. Организаторы выборов/референдума, обладая достаточным уровнем профессиональной подготовки, должны твердо и точно знать законодательство о выборах и референдумах, в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, международные стандарты демократических выборов, свои права, обязанности и ответственность в период выборов/референдума. Члены избирательной комиссии должны

быть обеспечены законодательными и иными актами о выборах/референдуме, статистическими и иными справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, необходимыми решениями вышестоящих избирательных комиссий, судебных органов, международными обязательствами государства по подготовке и проведению демократических выборов.

3.7.4. Международный наблюдатель должен ознакомиться с календарным планом проведения избирательной кампании/кампании референдума, узнать, в частности, о проведенных или планируемых организационно-методических мероприятиях по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов/референдума (членов избирательных комиссий, уполномоченных представителей политических партий и др.).

3.7.5. Работа избирательных комиссий (комиссий референдума) должна быть независимой, беспристрастной, коллегиальной, открытой и гласной. Их независимость и защищенность от политических и административных манипуляций достигается при условии, что бюджет (смета расходов) избирательной комиссии достаточен и независим, бюджетно-финансовые средства поступают своевременно и в предусмотренных объемах, принцип и порядок их формирования обеспечивают такую защищенность, а в состав избирательной комиссии входят известные, уважаемые и профессионально опытные люди. В состав избирательных комиссий всех уровней могут также входить члены различных политических партий (коалиций), выдвинутые этими партиями (коалициями) на равной правовой основе. Если представители политических партий входят в состав избирательных комиссий, они не могут участвовать в избирательной кампании в каком-либо другом качестве. Они также не могут или не должны быть отозваны своей партией из-за принятых избирательной комиссией решений (если они не назначены политической партией в избирательную комиссию в качестве членов с правом совещательного голоса).

3.7.6. Если члены избирательной комиссии работают на непостоянной (штатной) основе, они должны иметь право и возможность вернуться после завершения выборов/референдума на свою основную работу.

3.7.7. Решения и нормативные акты соответствующих избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местной власти (органов местного самоуправления), политических партий и иных общественных объединений (организаций), их уполномоченных представителей, доверенных лиц, наблюдателей, организаций, должностных лиц, граждан, нижестоящих избирательных комиссий, иных лиц и организаций, указанных в законах.

3.7.8. Законами на государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также на их должностные лица может быть возложена обязанность оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, а на редакции периодических печатных изданий и организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, указанные в законах о выборах/референдуме, – обязанность предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий, а также предоставлять избирательным органам бесплатное эфирное время для информирования избирателей о выборах/референдуме, ходе избирательной кампании/кампании референдума. Международный наблюдатель должен выяснить, как ор-

ганизовано взаимодействие избирательных комиссий с вышеперечисленными структурами и лицами.

3.7.9. Международные наблюдатели при оценке организации и деятельности избирательных органов должны исходить из того, что любой демократический порядок формирования избирательных комиссий, в том числе посредством вхождения в состав избирательных комиссий представителей правящих и оппозиционных политических сил, никоим образом не должен влиять на независимое профессиональное и беспристрастное исполнение членами избирательных комиссий своих обязанностей по обеспечению подготовки и проведения выборов/референдума, реализации избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, соблюдения принципа правового равенства и непредвзятости.

3.8. Форма и текст избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума), степень их защиты

3.8.1. Форма и текст избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума) оказывают определенное влияние на эффективность избирательного процесса/процесса референдума, выбор избирателей (участников референдума) в день голосования. Бюллетень должен быть понятным, удобным и легким для ознакомления и заполнения

Форма и текст избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума) утверждаются избирательными комиссиями за установленное в законодательстве о выборах и референдумах количество дней до дня голосования.

3.8.2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов/референдума, могут являться документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами. Так, для защиты от подделок на нем может ставиться печать, специфичная для каждого избирательного участка (участка референдума), или подпись (подписи) ответственного лица (или двух и более лиц). Бюллетень может содержать иные элементы, предусмотренные законодательством и повышающие степень его защищенности от возможной подделки (фальсификации), в частности, водяные знаки, особый цвет бумаги, маркировка и т.д. Избирательный бюллетень (бюллетень референдума) может состоять из двух частей – собственно бюллетеня, который выдается избирателю (участнику референдума) для голосования, и отрывного контрольного талона к нему, который остается у члена избирательной комиссии (комиссии референдума), выдавшего бюллетень.

3.8.3. Международные наблюдатели должны определить, когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тираж и требования к порядку их изготовления (выбраковке), передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам (участкам референдума), за какое время до выборов/референдума это было сделано, имеются ли акты о передаче-приемке бюллетеней уполномоченными членами избирательных комиссий, осуществлялась ли передача-приемка бюллетеней в присутствии наблюдателей, представителей средств массовой информации, иных лиц, указанных в законах, решениях избирательных комиссий, какие при этом возникали проблемы и как они были разрешены, имелись ли жалобы и какие были по ним приняты решения. В случае пропажи, уничтожения или повреждения избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума), в иных случаях неправомерного обращения с бюллетенями международному

наблюдателю необходимо установить фактические причины правонарушения и принятые меры, их своевременность и адекватность, соответствие требованиям национально-го избирательного законодательства.

3.8.4. Каждый бюллетень должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Если данное положение прямо не предусмотрено в законодательстве о выборах и референдумах, международный наблюдатель должен выяснить, в какой степени избиратели (участники референдума) ознакомлены с порядком и правилами заполнения избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума). В частности, имелась ли в информационных материалах о порядке голосования, размещенных непосредственно перед помещением для голосования или внутри него, информация о порядке заполнения избирательного бюллетеня (бюллетеня референдума).

3.8.5. Национальными законами в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополнительных гарантий для их участия в голосовании может предусматриваться, что избирательные бюллетени (бюллетени референдума) печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но в необходимых случаях и на других языках, например, народов или национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях компактного их проживания.

3.9. Голосование с использованием технических средств

3.9.1. Национальное избирательное законодательство отдельных государств предусматривает возможность использования различных технических средств голосования (комплексы обработки избирательных бюллетеней, системы электронного голосования и т.п.).

3.9.2. Международные наблюдатели должны ознакомиться с принципами функционирования используемых на выборах/референдуме технических средств, оценить степень простоты их применения, учитывая уровень подготовки избирателей (участников референдума), их надежности, в том числе защиты от несанкционированного доступа, способности обеспечить тайну волеизъявления избирателя (участника референдума). В то же время применяемые технические средства должны быть доступны для контроля со стороны присутствующих на избирательном участке (участке референдума) национальных и международных наблюдателей.

3.10. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений

3.10.1. Право подачи апелляции в независимую, беспристрастную государственную судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса/процесса референдума. Процедура подачи заявлений (жалоб), обращений должна быть установлена как механизм рассмотрения споров, связанных с выборами/референдумом, органом, который может служить последним арбитром в этом вопросе. Международные наблюдатели должны принимать во внимание, что справедливость избирательного процесса/процесса референдума может быть сохранена только в том случае, если жалобы рассматриваются независимо и беспристрастно, а решения судебных органов, иных уполномоченных на то законом органов незамедлительно исполняются.

3.10.2. Жалобы, касающиеся избирательного процесса/процесса референдума, независимо от того, подаются ли они избирателями (участниками референдума) или канди-

датами, должны рассматриваться одинаково внимательно и в законном порядке. Правила и сроки подачи и рассмотрения жалобы должны быть четко определены в законе о выборах либо референдуме. Должны существовать доступные и адекватные условия для подачи этих жалоб и получения их соответствующими судебными властями. Ответы должны быть даны в определенные сроки, и все постановления должны быть зарегистрированы и опубликованы.

3.10.3. Международные наблюдатели должны ознакомиться с регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав и свобод участников выборов/референдума, принимая во внимание, что в некоторых странах предусматривается обжалование нарушений путем обращения как в соответствующую избирательную комиссию, так и в суд, при этом подача обращения (заявления, жалобы) в избирательную комиссию не является обязательным предварительным условием для последующего обращения в суд.

Кроме того, положения о порядке и основаниях привлечения к ответственности лиц и органов за нарушение законов о выборах либо референдуме, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса могут как непосредственно включаться в текст законов о выборах либо референдуме, иных законов, в том числе о средствах массовой информации, так и содержаться в законодательстве об уголовной и (или) административной ответственности.

3.10.4. Международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее: каковы сроки подачи и рассмотрения жалоб (заявлений, обращений) по избирательным спорам; не откладывается ли рассмотрение жалоб на период после проведения голосования; являются ли представители избирательных органов на судебное разбирательство.

3.11. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов/референдума

3.11.1. Государство призвано принимать меры к проведению избирательной кампании/кампании референдума в условиях общественной безопасности и спокойствия, к пресечению любых попыток насилия, запугивания или иных подобных действий или угроз в ходе выборов/референдума.

3.11.2. На протяжении всей избирательной кампании/кампании референдума силы обеспечения общественного порядка и безопасности призваны пресекать любые попытки запугивания избирателей (участников референдума) и кандидатов, других участников избирательного процесса/процесса референдума. В то же время правоохранительные органы (структуры) должны воздерживаться от действий, которые можно расценить как запугивание и которые могут иметь серьезные последствия для кандидатов и избирателей (участников референдума).

3.11.3. Международные наблюдатели должны оценить эффективность деятельности правоохранительных структур по оказанию содействия избирательным комиссиям в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности участников избирательного процесса/процесса референдума.

3.11.4. Работа органов милиции/полиции должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивался общественный порядок и в то же время не создавалось необоснованных препятствий для осуществления избирательных мероприятий (проведе-

ния агитационной деятельности и т.д.) и особенно для реализации избирательных прав и свобод граждан.

3.11.5. Международные наблюдатели должны обратить внимание на факты необоснованного увеличения количества групп/нарядов милиции (полиции); на экипировку сотрудников правоохранительных органов, наличие у них оружия; на поведение сотрудников правоохранительных органов при проведении массовых агитационных мероприятий; на присутствие сотрудников правоохранительных органов на избирательных участках (участках референдума), а также непосредственно перед помещениями для голосования и (или) в помещении для голосования, участие в сопровождении членов избирательных комиссий, транспортирующих избирательные документы в вышестоящие избирательные комиссии.

Раздел 4 ОРГАНИЗАЦИЯ КРАТКОСРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ

Краткосрочные наблюдатели обычно прибывают в страну накануне выборов/референдума и распределяются по максимально большему количеству регионов, чтобы обеспечить повсеместное присутствие на территории государства в день выборов/референдума.

Деятельность краткосрочных наблюдателей разделяется на три периода: заключительные дни кампании, обязанности по наблюдению в день выборов/референдума, наблюдение за подсчетом голосов и подведением итогов голосования.

4.1. Деятельность краткосрочных наблюдателей в заключительные дни кампании

4.1.1. Важно, чтобы краткосрочные наблюдатели были хорошо информированы об избирательном процессе/процессе референдума, а также о процедурных и правовых аспектах выборов/референдума в дополнение к политическому и социальному контексту выборов/референдума.

4.1.2. Краткосрочные наблюдатели должны быть обеспечены законодательными актами по выборам/референдуму, основными постановлениями/решениями центральной избирательной комиссии, методическими пособиями, материалами с общей информацией о стране, картой с избирательными округами, списком адресов участковых избирательных комиссий (участков референдума), списком соответствующих должностных лиц и их контактных телефонов, необходимым количеством проверочных форм.

4.1.3. В штабе Миссии наблюдателей от СНГ для краткосрочных наблюдателей должен быть организован брифинг для:

- представления Миссии наблюдателей от СНГ и ее Штаба;
- объяснения методов и специфических вопросов, связанных с наблюдением;
- оценки предвыборного периода на основании долгосрочного наблюдения;
- оценки политического и социального климата перед выборами/референдумом;
- оценки законодательства о выборах и референдумах и практики его применения;
- оценки условий функционирования средств массовой информации;
- объяснения процедуры голосования и подсчета голосов;
- ознакомления с методикой заполнения проверочных форм.

4.1.4. Краткосрочные наблюдатели в заключительные дни кампании должны оценить:

является ли кампания динамичной и активно ли участвуют в ней избиратели (участники референдума);

существует ли атмосфера открытых дебатов и свободных дискуссий между избирателями, кандидатами, политическими партиями, инициативными и иными группами по проведению референдума или кампания проходит в атмосфере страха или безразличия;

существуют ли реальные доказательства проведения избирательной кампании/кампании референдума, например, распространения агитационных плакатов, литературы и символики;

представляют ли эти материалы широкий или узкий круг соперничающих кандидатов или политических партий;

предпринимаются ли меры к активному участию избирателей в выборах/референдуме;

наблюдается ли мотивация со стороны всех слоев общества к участию в выборах/референдуме;

сбалансировано ли освещение кампании в средствах массовой информации или оно склоняется в пользу отдельных кандидатов/политических партий.

4.2. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке (участке референдума)

4.2.1. Основная задача наблюдения на избирательном участке (участке референдума) – установить, осуществляется ли голосование и подсчет голосов в соответствии с законами о выборах либо референдуме.

4.2.2. При прибытии на избирательный участок (участок референдума) международный наблюдатель должен предъявить свое удостоверение об аккредитации председателю участковой избирательной комиссии. Необходимо иметь в виду, что избирательным законодательством может закрепляться такой порядок посещения международными наблюдателями помещений для голосования, в рамках которого при открытии помещений для голосования допускается присутствие только по одному международному наблюдателю от соответствующих иностранных государств, международных организаций, аккредитованных при соответствующей избирательной комиссии.

4.2.3. Как правило, международные наблюдатели прибывают на избирательный участок (участок референдума) до времени официального открытия помещения для голосования, чтобы наблюдать за процедурой открытия избирательного участка (участка референдума) и начала голосования. Это позволяет осмотреть помещение и оборудование для голосования, включая стационарные и переносные избирательные урны (ящики) до того, как они будут в установленном законом порядке опечатаны (опломбированы), и убедиться, что помещение для голосования открывается в соответствии с установленным порядком.

4.2.3. Посещая места голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, не возникает ли какое-либо напряжение на избирательном участке. Иногда именно эти первые минуты играют главную роль в формировании верного впечатления о ситуации; тем не менее для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому международные наблюдатели должны отводить на посещение каждого избирательного участка не менее 30 минут.

4.2.4. Международные наблюдатели должны убедиться в том, что все лица, ответственные за выборы/референдум, являются членами избирательной комиссии (комиссии

референдума). Информация, касающаяся организации и хода голосования на избирательном участке (участке референдума), может содержать следующие сведения:

как были выбраны (назначены) и подготовлены (обучены) для выполнения своих обязанностей члены избирательной комиссии, в том числе члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса;

имеются ли письменные инструкции, разъяснения, указания и т.д. в том числе вышестоящих избирательных комиссий, дополнительно к закону о выборах либо референдуме или официальным правилам;

каким образом распределены обязанности между членами участковой избирательной комиссии по обеспечению выдачи бюллетеней и прохождению избирателями (участниками референдума) всех этапов процедуры голосования;

велико ли количество избирателей (участников референдума), нуждающихся в какой-либо помощи в процессе получения бюллетеня, его заполнения и голосования;

допускаются ли избиратели (участники референдума) в избирательные кабины (места для тайного голосования) вместе (например, супруги, близкие родственники);

могут ли голосовать инвалиды и тяжелобольные и как обеспечивается процедура голосования, если они нуждаются в помощи;

существуют ли признаки повторного голосования (два и более раза одним и тем же избирателем), выдачи бюллетеней и голосования за других избирателей (участников референдума);

обеспечена ли участковая избирательная комиссия (комиссия референдума) необходимым количеством избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума) с учетом количества избирателей (участников референдума), включенных в список избирателей (участников референдума), например, для выдачи избирателю (участнику референдума) по его просьбе нового бюллетеня взамен испорченного;

затруднен ли доступ на избирательный участок (имеются ли указатели направления движения к помещению для голосования, удобно ли транспортное сообщение, безопасны ли подходы к помещению для голосования, имеются ли перед входом в него информационные стенды), а также в помещение для голосования;

оборудовано ли помещение для голосования необходимым технологическим оборудованием: местами выдачи избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума), кабинами или местами для тайного голосования, системой их освещения, ручками для заполнения бюллетеней, стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками), а также техническими средствами голосования и подсчета голосов избирателей в случае, если их использование предусмотрено законодательством о выборах и референдумах;

гарантирует ли внутренняя планировка помещения для голосования соблюдение процедуры тайны волеизъявления и тайного голосования;

расположены ли кабины или иные места для тайного голосования в поле зрения участковой избирательной комиссии (комиссии референдума), наблюдателей, международных наблюдателей;

существуют ли признаки неорганизованности, например, необычно длинные очереди, отсутствие некоторых членов участковой избирательной комиссии (комиссии референдума) в местах выдачи избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума);

как идентифицируются избиратели (участники референдума), точен ли список избирателей (участников референдума); сколько избирателей (участников референдума)

внесено в избирательный список (список участников референдума) и сколько из них проголосовало;

существует ли протокол (реестр) заявок (обращений) для больных и престарелых избирателей (участников референдума), голосующих на дому при помощи переносных избирательных урн (ящиков), и не кажется ли количество внесенных в него лиц неоправданно большим;

существует ли дополнительный избирательный список (список участников референдума) для тех, кого по каким-либо причинам не включили в основной список избирателей (участников референдума), каковы причины этого, сколько таких граждан в дополнительном списке и каков порядок включения в список избирателей (список участников референдума) граждан, которые обратились в участковую избирательную комиссию (комиссию референдума) с заявлением о включении в список избирателей (список участников референдума);

были ли случаи отказа избирателям (участникам референдума) в голосовании на том основании, что сведений о них не было в списке или у них не было необходимого удостоверения личности, и как были разрешены эти проблемы;

обращались ли граждане с какими-либо жалобами и как они были решены;

не оказывается ли на избирателей (участников референдума) противоправное давление или воздействие;

не размещены ли на участке (на информационных стендах) какие-либо материалы агитационной кампании отдельных кандидатов (политических партий) и не ведется ли на избирательном участке (участке референдума) прямо или косвенно агитационная деятельность;

предпринимаются ли кем-либо какие-либо попытки убедить людей голосовать, в том числе “за” или “против” конкретных кандидатов, списков кандидатов, вопросов, внесенных на референдум;

присутствуют ли на избирательном участке (участке референдума) представители милиции (полиции), сил государственной (общественной) безопасности или государственные и (или) муниципальные чиновники;

присутствуют ли на избирательном участке (участке референдума) лица, не исполняющие официальных функций;

хорошо ли подготовлены ответственные лица (члены участковой избирательной комиссии, национальные наблюдатели, уполномоченные представители политических партий и т.д.) на избирательных участках (участках референдума), насколько хорошо они знают свои обязанности, снабжены ли они текстами законов о выборах либо референдуме, инструкций (разъяснений) вышестоящих избирательных комиссий, методической литературой;

оказывается ли давление на избирателей (участников референдума) при входе или выходе с избирательного участка (участка референдума);

проводился ли социологический и иной опрос избирателей при выходе из помещения для голосования, кем и на законных ли основаниях;

каково общее впечатление об организации голосования.

4.2.5. Если есть подозрения, что на том или ином избирательном участке (участке референдума) допускаются серьезные нарушения, международные наблюдатели, чтобы убедиться, что эти проблемы решаются, могут провести там больше времени или вернуться на участок в течение дня. В случае установления фактов серьезных нарушений

международные наблюдатели должны привлечь к ним внимание вышестоящих властей (избирательных комиссий). Все нарушения должны фиксироваться.

4.2.6. Международные наблюдатели должны воздерживаться от того, чтобы давать кому бы то ни было советы и рекомендации, за исключением случаев, когда об этом их просит председатель участковой избирательной комиссии, но и в таком случае следует придерживаться рамок своей компетенции и не вмешиваться в ход избирательного процесса. Международные наблюдатели вправе привлечь внимание к проблемам, а их решение предоставить избирательным комиссиям.

4.2.7. Международные наблюдатели должны присутствовать при закрытии избирательного участка (участка референдума), чтобы убедиться в выполнении всех процедур закрытия, и затем остаться для наблюдения за ходом подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования.

4.2.8. Для удобства фиксации данных по наблюдению международным наблюдателям рекомендуется по каждому избирательному участку (участку референдума) заполнять проверочные (оценочные) формы. В дальнейшем это поможет установить, являются ли такие нарушения регулярными или проявляются только в исключительных случаях.

4.2.9. При организации голосования на избирательном участке (участке референдума) возможны следующие нарушения:

- 1) избирателю (участнику референдума) необоснованно не разрешают голосовать;
- 2) у избирателей (участников референдума) требуют предъявить дополнительные документы кроме тех, которые предусмотрены законодательством;
- 3) избирателя (участника референдума) необоснованно направляют на другой избирательный участок (участок референдума), избирательную комиссию (комиссию референдума);
- 4) избирателям (участникам референдума) разрешают голосовать одновременно всей семьей в одной кабине;
- 5) избирателям (участникам референдума) разрешают голосовать по доверенности (в случае, если это не предусмотрено законом);
- 6) избиратели (участники референдума) имеют возможность проголосовать многократно (два и более раза);
- 7) избирательные урны (ящики) не опечатаны (не опломбированы) или целостность их печатей (пломб) нарушена;
- 8) на избирательном участке (участке референдума) размещены агитационные материалы;
- 9) на избирательном участке (участке референдума) присутствуют представители вооруженных сил и правоохранительных органов (за исключением случаев, предусмотренных в законе о выборах);
- 10) личность избирателя (участника референдума) невозможно идентифицировать (установить);
- 11) использование переносных избирательных урн (ящиков) и соответствующих избирательных документов (выписка из списка избирателей, количество избирательных бюллетеней и др.) не контролируется, в том числе национальными наблюдателями;
- 12) в списки для голосования не внесены избиратели (участники референдума), имеющие право голосовать;
- 13) на избирательном участке (участке референдума) нет необходимых избирательных материалов (бюллетеней, информационных плакатов о кандидатах, вопросах референдума и др.);

14) задержки в проведении голосования;

15) на избирателей (участников референдума) и (или) членов участковой избирательной комиссии, национальных и международных наблюдателей, иных лиц, которые в соответствии с законом о выборах либо референдуме вправе находиться на избирательном участке (участке референдума), оказывается давление (воздействие).

4.3. Контакты с избирателями, участниками референдума, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса и референдума

4.3.1. На избирательном участке (участке референдума) международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избирательной комиссии (комиссии референдума), избирателями (участниками референдума) и, если таковые имеются, национальными наблюдателями. Узнав, что на избирательном участке (участке референдума) находятся представители местной администрации, он должен в деликатной форме выяснить цель и мотивы их присутствия. Международный наблюдатель должен, по возможности, поговорить с представителями каждой из указанных категорий лиц и принять во внимание все высказанные ими точки зрения. При этом необходимо помнить, что некоторые лица могут манипулировать информацией в собственных интересах, поэтому при оценке ситуации следует полагаться только на личные наблюдения.

4.3.2. Международным наблюдателям рекомендуется беседовать с избирателями (участниками референдума), чтобы оценить степень их доверия к избирательному процессу/референдуму. Например, в случае отсутствия идеальных условий для тайного голосования международный наблюдатель должен выяснить, насколько избиратели (участники референдума) верят в то, что их голоса останутся тайными и будут учтены, насколько хорошо они информированы о возможностях сделать свой выбор и знакомы с процедурой выборов/референдума, порядком обжалования нарушений их избирательных прав и свобод.

4.3.3. Международным наблюдателям рекомендуется выяснить мнение избирателей (участников референдума), создают ли действующие законы максимальные демократические удобства для их участия в выборах/референдуме, в частности, удобно ли им время начала и окончания голосования, его продолжительность, влияет ли на активность участия избирателей (участников референдума) в голосовании время года, совмещение дня голосования с национальными, религиозными или иными праздниками, размеры избирательного участка (участка референдума) и местонахождение помещения для голосования, возможность беспрепятственно получить необходимую общедоступную информацию о ходе избирательной кампании/кампании референдума и т.д.

4.3.4. Законодательством о выборах и референдумах предусматривается присутствие национальных наблюдателей на избирательном участке (участке референдума), в помещении для голосования при проведении голосования, подсчете голосов и установлении результатов выборов/референдума, а также в иных случаях, предусмотренных законами. Наблюдатели могут быть направлены как кандидатами, политическими партиями (коалициями), участвующими в выборах, так и иными общественными объеди-

нениями, общественными организациями, а также группами избирателей. В соответствии с законодательством о выборах правами наблюдателя могут наделяться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

4.3.5. Международный наблюдатель должен помнить, что права и обязанности наблюдателей, а также доверенных лиц кандидатов должны быть определены законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми органами, которые назначают и (или) проводят выборы. При этом национальным наблюдателям, доверенным лицам должны быть предоставлены следующие основные права:

знакомиться с избирательными документами (кроме затрагивающих интересы национальной безопасности либо содержащих конфиденциальную информацию об избирателе), получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки избирателей, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании;

находиться в помещении избирательного органа, а также в помещении для голосования и наблюдать за коллегиальной (публичной) работой, в том числе заседаниями, избирательного органа, а также за процессом голосования, иными избирательными процедурами;

присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования, при проведении голосования с использованием других форм голосования, предусмотренных законами;

наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих визуальную обозримость содержания бюллетеней;

наблюдать за составлением соответствующими избирательными органами протоколов об итогах голосования и о результатах выборов, а также иных избирательных документов, знакомиться с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных протоколов;

обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования, установления результатов выборов, а также с заявлениями о нарушении избирательного законодательства, в том числе избирательных прав и свобод участников выборов.

4.3.6. Должны создаваться необходимые и равные правовые условия для осуществления всеми национальными наблюдателями наблюдения за обеспечением целостности и прозрачности избирательного процесса, а также за проведением голосования, осуществлением избирательных действий и избирательных процедур, связанных с установлением итогов голосования и результатов выборов. Законом может не допускаться нахождение в помещении для голосования одновременно двух и более наблюдателей, представляющих интересы одного из кандидатов, одной из политических партий (коалиции), одного из иных участников выборов, а также одной из неправительственных общественных организаций.

4.3.7. Международные наблюдатели должны отметить, в частности, присутствуют ли наблюдатели на избирательном участке (в помещении для голосования), когда и кем они были назначены и направлены для наблюдения, с какого времени они наблюдают за ходом голосования, были ли они ограничены в какой-либо мере в исполнении своих прав по наблюдению. Их комментарии могут быть использованы для дополнительного понимания обстановки на участке и работы участкового избирательного органа.

4.3.8. Контакты с избирателями, участниками референдума, наблюдателями, уполномоченными представителями, доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса и референдума должны по возможности осуществляться конфиденциально и при необходимости вне поля зрения членов участковой избирательной комиссии (комиссии референдума).

4.4. Помещение и оборудование мест для голосования

Оборудование мест проведения голосования является одним из необходимых атрибутов организации процедуры голосования, обеспечивающей свободу и тайну волеизъявления избирателей (участников референдума).

4.4.1. Помещение для голосования, как правило, предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии (комиссии референдума) главой соответствующего муниципального образования (органом местного самоуправления, местным органом власти). При подборе помещения для голосования обычно используются школы, клубы, иные общественные, государственные или муниципальные здания. При этом принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей (участников референдума) и подъезда транспорта, возможность доступа для инвалидов и так далее. Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

4.4.2. Помещение для голосования должно быть пригодным для организации процесса голосования и подсчета голосов, обустроенным, безопасным, в том числе в противопожарном отношении. Технологическое оборудование должно быть размещено таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и урны (ящики) для голосования, вход и выход из помещения одновременно находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии (комиссии референдума), наблюдателей, международных наблюдателей, других лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке (в помещении для голосования) согласно закону.

4.4.3. Международный наблюдатель должен установить, в частности: имеются ли указатели подхода к помещению для голосования; затруднен ли доступ избирателей (участников референдума) к помещению для голосования, подъезд транспортных средств, принадлежащих избирателям; возможен ли доступ избирателей-инвалидов к помещению для голосования; в каком помещении (приспособленном или малоприспособленном) находится избирательный участок (помещение для голосования), то есть определить степень пригодности помещения и размещенного в нем оборудования для создания максимальных удобств для проведения голосования;

достаточно ли техническое оснащение помещения для голосования, в частности, средствами связи, пожарной безопасности;

достаточно ли размеры помещения для голосования для того, чтобы в нем находились национальные наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации и другие участники избирательного процесса/процесса референдума, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах, обеспечивается ли одновременный обзор стола регистрации избирателей (участников референдума) и выдачи бюллетеней, кабин и урн (ящиков) для голосования, входа и выхода из помещения для голосования.

4.5. Технологическое оборудование для организации голосования

4.5.1. Государство может разрабатывать, внедрять и (или) использовать новые информационные и компьютерные технологии, а также технические и технологические стандарты, содействующие обеспечению открытости и гласности выборов/референдума, осуществлению процедуры регистрации избирателей (участников референдума), быстрое и точное определение итогов голосования и установление результатов выборов/референдума, начиная с уровня избирательных участков (участков референдума), возможность их верификации, способствующие повышению степени доверия избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций), иных участников выборов и референдума к избирательным процедурам, выборам и референдуму в целом.

4.5.2. Помещение для голосования должно быть обеспечено необходимым технологическим оборудованием для организации голосования, в том числе стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками).

4.5.3. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования. Тайна волеизъявления граждан обеспечивается с помощью кабин или специально оборудованных мест для тайного голосования. Для размещения кабин в помещении для голосования должен быть зал. Кабины для тайного голосования имеют рабочий вход-выход для избирателя (участника референдума). В каждой из них должны находиться стол и стул, при отсутствии других источников освещения – настольная лампа. Кабины для тайного голосования должны находиться в поле зрения как членов участковой избирательной комиссии (комиссии референдума), так и присутствующих на избирательном участке (участке референдума) национальных и международных наблюдателей.

4.5.4. Стационарные урны (ящики) предназначены для голосования в помещении для голосования, и их количество может быть определено в законе. Переносные урны (ящики) предназначены для досрочного голосования и для голосования вне помещения для голосования. Стационарные и переносные урны (ящики) для голосования должны быть достаточно вместительными, удобными для избирателей (участников референдума) по высоте и размещению прорези для бюллетеней, чтобы не нарушалась целостность опускаемых в урну (ящик) для голосования или уже находящихся в ней бюллетеней. Нарушение целостности или существенное повреждение бюллетеня является основанием для признания его недействительным.

4.5.5. Использование переносных избирательных урн (ящиков) расширяет возможности участия избирателей (участников референдума) в выборах/референдуме. В то же время эти возможности могут открыть дорогу злоупотреблениям и подорвать доверие к избирательному процессу/процессу референдума. Количество переносных урн (ящиков) должно быть законодательно определено либо установлено решением соответствующей избирательной комиссии (комиссии референдума), а процедура их использования должна находиться под особым контролем международных наблюдателей.

4.5.6. Если это предусмотрено законодательством о выборах и референдумах, непосредственно перед входом в помещение для голосования (либо в помещении для голосования) может быть оборудован стенд, на котором участковая избирательная комиссия (комиссия референдума) размещает информационные материалы обо всех кандидатах, списках кандидатов, образец заполнения избирательного бюллетеня (бюллетеня референдума), увеличенную форму протокола об итогах голосования, иную информа-

цию, предусмотренную законодательством или решениями вышестоящих избирательных комиссий.

4.5.7. Находясь на избирательном участке (участке референдума), международный наблюдатель должен установить, в частности:

состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка (помещения для голосования, помещения для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования);

наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей (участников референдума), другой избирательной документации;

наличие информации об избирательной кампании/кампании референдума, предусмотренной законодательством о выборах и референдумах.

4.6. Особые формы голосования

Международный наблюдатель должен знать правила голосования в особых случаях, то есть досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, вне помещения для голосования при помощи переносных избирательных урн (ящиков) или в воинских частях, больницах, по почте. Это специально предусмотренные законом случаи голосования, и они должны находиться под особым наблюдением.

4.6.1. Досрочное голосование

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее:

законодательные и фактические (для конкретных избирателей) причины досрочного голосования;

общая организация процесса досрочного голосования, в том числе возможность осуществления контроля со стороны наблюдателей, дни и время, место проведения досрочного голосования;

готовность помещений и технологического оборудования (ящики (урны) для голосования, технические средства голосования и т.д.) для проведения досрочного голосования;

обеспечение тайны голосования;

использование для целей досрочного голосования отдельных переносных урн (ящиков) для голосования;

условия хранения переносных урн (ящиков) для голосования и избирательных документов;

соотношение досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей;

наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

4.6.2. Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, может в соответствии с законом о выборах получить открепительное удостове-

товерение и по нему проголосовать на том избирательном участке, где он фактически будет находиться в день голосования. Необходимо при этом иметь в виду, что законодательство о выборах может предусматривать возможность голосования по открепительному удостоверению как за кандидата по избирательному округу, так и за кандидатов по партийным спискам, либо только за кандидатов по партийным спискам, либо в ином соотношении. При голосовании по открепительным удостоверениям в первую очередь следует учитывать причины и порядок выдачи открепительных удостоверений, внесения в список избирателей сведений об избирателях, получивших и (или) проголосовавших на основе открепительных удостоверений, соотношение проголосовавших по открепительному удостоверению с числом включенных в основной список избирателей, а также установить, насколько данная процедура обеспечивает реализацию избирательных прав граждан. Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию работы по выдаче открепительных удостоверений и процедуре голосования, принятым по ним решениям.

4.6.3. Голосование вне помещения для голосования

Процедура голосования вне помещения для голосования призвана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке для голосования и не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность, семейные обстоятельства и т.д.) самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Законодательство о выборах не всегда обязывает избирателя документально подтверждать причину невозможности его прибытия в помещение для голосования. При наблюдении за голосованием вне помещения для голосования международные наблюдатели должны принимать во внимание, в частности, следующее:

- ведение списка (реестра) устных или письменных обращений избирателей с просьбой проголосовать вне помещения для голосования, иных лиц по их просьбе (с указанием причины невозможности личного прибытия избирателя в помещение для голосования);

- наличие письменных заявлений или записей устных заявлений от граждан, которые не могут прибыть в помещение для голосования;

- организацию выездов к данной категории избирателей, в частности, участие в таких выездах не менее двух членов избирательной комиссии, национальных и (или) международных наблюдателей;

- порядок использования переносных урн (ящичков) для голосования;

- обеспечение тайны голосования;

- внесение сведений о проголосовавших избирателях вне помещения для голосования в основные избирательные документы (список избирателей);

- порядок подсчета бюллетеней избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования;

- наличие жалоб и принятые по ним решения избирательного органа, иных органов, в том числе судов.

4.6.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях и местах временного пребывания избирателей

международный наблюдатель должен ознакомиться, в частности, с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, организацией голосования в плане предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, баллотирующихся кандидатах, списках кандидатов политических партий (коалиций), создания условий для обеспечения тайны голосования.

Необходимо также ознакомиться с жалобами на организацию голосования в указанных учреждениях и принятыми по ним решениями.

4.6.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в воинских частях, военных учреждениях и организациях, должен предварительно ознакомиться с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в законах о выборах, иных законах.

В случаях, когда голосование разрешено в воинских частях, военных учреждениях и организациях, необходимо принимать во внимание, в частности, следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение военнослужащих для того, чтобы дать им возможность сделать свободный, информированный выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации;

как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения;

каков порядок передачи избирательной документации в вышестоящий избирательный орган или ее хранения в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях, а также принятыми по ним решениями.

4.6.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в случаях, если такое голосование предусмотрено конституцией и (или) национальным законодательством, должен предварительно ознакомиться с существующим порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

При наблюдении за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых международный наблюдатель должен обращать внимание на следующее:

будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых для того, чтобы дать им возможность сделать выбор в день голосования;

обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

Необходимо ознакомиться с жалобами на организацию голосования и принятыми по ним решениями.

4.6.7. Организация голосования по почте

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте, международный наблюдатель должен предварительно ознакомиться, в частности, с порядком и правилами поступления заявок (просьб) от избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В день голосования на избирательном участке международный наблюдатель должен обратить внимание на следующее:

сколько бюллетеней для голосования по почте выдано избирательным органом;

сколько конвертов с бюллетенями для голосования по почте поступило в участковый избирательный орган;

каков порядок хранения таких конвертов;

имеются ли на конвертах штампы (штемпели) отделений связи (почтовых органов);

как вскрываются конверты, учитываются бюллетени для голосования и определяется волеизъявление избирателя, проголосовавшего по почте.

Необходимо выяснить, как избирательные органы поступают с конвертами с бюллетенями для голосования по почте в случае, когда почтовые органы доставляют их после закрытия избирательного участка или после окончания голосования (если дата отправки конверта предшествует дню голосования).

4.7. Технические средства голосования и подсчета голосов

4.7.1. В целях повышения доверия избирателей (участников референдума) к итогам голосования и результатам выборов/референдума, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах либо референдуме или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде участков) при помощи технических средств голосования и подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах и референдумах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательной комиссии.

4.7.2. Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов/референдума после их подписания членами избирательной комиссии (комиссии референдума) могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящую избирательную комиссию, а компьютерные распечатки указанных протоколов – передаваться для ознакомления

всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательной комиссии (комиссии референдума), а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций.

4.7.3. В случае использования избирательными комиссиями (комиссиями референдума), проводящими выборы/референдум, технических средств голосования и подсчета голосов, они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании/кампании референдума.

4.8. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов/референдума

4.8.1. Перед выборами/референдумом центральная избирательная комиссия должна разъяснить избирателям, участникам референдума, политическим партиям и средствам массовой информации процедуру подсчета голосов, отчетности и транспортировки бюллетеней. Процесс подсчета голосов осуществляется открыто и гласно, обеспечивая прозрачность системы. Представление предварительных результатов должно осуществляться в соответствии с определенным графиком. Международные наблюдатели должны оценить этот процесс и убедиться, что он воспринимается как открытый и гласный.

4.8.2. Процесс подсчета голосов должен начинаться сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка (участка референдума). Он должен быть открытым и поддающимся проверке. Представители кандидатов, средств массовой информации и телекоммуникаций, национальные и международные наблюдатели должны иметь право и возможность наблюдать за всем процессом, включая и подсчет голосов, получить заверенные копии официальных результатов (или протоколов) каждого избирательного участка (участка референдума). Результаты должны вывешиваться и быть доступны населению.

4.8.3. Процесс суммирования результатов должен быть открыт для ознакомления, начиная от уровня участковых избирательных комиссий и заканчивая центральной избирательной комиссией, и это должно предусматриваться в соответствующих законах. Транспортировка бюллетеней, иной избирательной документации должна быть прозрачной и безопасной. Если избирательные комиссии (комиссии референдума) передают предварительные или окончательные итоги голосования и (или) результаты выборов/референдума с использованием компьютера, международные наблюдатели должны иметь доступ к этому процессу и отслеживать его.

4.9. Наблюдение за подсчетом голосов избирательной комиссией

4.9.1. Международные наблюдатели имеют право наблюдать за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования. Это очень важная стадия выборов/референдума, которая должна контролироваться до конца, что позволяет проверить, насколько аккуратно и в соответствии ли с волеизъявлением избирателей (участников референдума) подсчитываются бюллетени.

4.9.2. Первая стадия подсчета голосов должна проводиться на избирательном участке (участке референдума). Любая система подсчета голосов, при которой бюллетени не подсчитываются непосредственно в помещении для голосования, а переносятся (перевозятся) в места подсчета, может вызвать проблемы с открытостью и проверкой. Меж-

дународные наблюдатели могут сопровождать такое перемещение избирательных урн (ящиков) в соответствии с законом, либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательной комиссии.

4.9.3. Результаты подсчета голосов на уровне избирательного участка (участка референдума) должны быть беспрепятственно зарегистрированы в протоколе об итогах голосования. Суммирование результатов должно поддаваться проверке и быть открытым и гласным на всех уровнях системы избирательных комиссий.

4.9.4. Открытость этого процесса достигается также, когда все уполномоченные представители от политических партий и кандидатов, иные лица, перечисленные в законе о выборах и референдумах, включая наблюдателей от общественных организаций, общественных объединений, групп избирателей, имеют заверенные копии протокола.

4.9.5. На этой основе результаты голосования на отдельных избирательных участках (участках референдума) могут быть сверены на последующих уровнях избирательных комиссий, а также с общими итоговыми результатами подсчета голосов. Результаты по избирательным участкам могут быть проверены последовательно (параллельно) в сравнении с официальным подсчетом по имеющимся заверенным копиям протоколов об итогах голосования на избирательных участках, протоколов вышестоящих избирательных комиссий. Этот процесс должен находиться в поле зрения всех наблюдателей и уполномоченных представителей политических партий. Наблюдения и результаты могут быть документированы с помощью копий протоколов об итогах голосования, результатов выборов/референдума.

4.9.6. Для международного наблюдателя важно найти ответы на следующие основные вопросы:

хорошо ли знают члены избирательных комиссий (комиссий референдума), каким должен быть процесс определения итогов голосования;

производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли наблюдателям адекватные и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях;

проводился ли подсчет голосов членами избирательной комиссии или им каким-либо образом “помогали” неофициальные лица;

сколько времени требуется участковой избирательной комиссии, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными комиссиями других уровней;

соответствует ли количество зарегистрированных избирателей (участников референдума), отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из избирательных урн (ящиков) для подсчета;

подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных комиссиях (например, содержание каждого бюллетеня оглашается членом избирательной комиссии и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам) и как обеспечивается их сортировка и сохранность;

как сохраняются, уничтожаются или погашаются неиспользованные избирательные бюллетени после подсчета;

существует ли единая процедура определения недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы (процедура может быть предусмотрена законом или решением избирательной комиссии, иного органа);

отделяются ли недействительные бюллетени и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра (повторного или контрольного подсчета);

не слишком ли велико количество недействительных бюллетеней, бюллетеней не установленной формы в избирательной урне (ящике);

делаются ли официальными лицами (членами избирательной комиссии) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые они обязаны делать (например, указывать на обороте бюллетеня причину признания его недействительным);

правильно ли заполнены по окончании подсчета официальные формы – протоколы и другие избирательные документы и подписаны ли они всеми присутствующими ответственными лицами; были ли заявлены особые мнения членов избирательной комиссии и как они зафиксированы в документах избирательной комиссии; какие по ним были приняты решения, поставлены ли о них в известность вышестоящие избирательные комиссии;

имели ли возможность наблюдатели и иные лица, указанные в законе, иных нормативных актах, решениях избирательной комиссии, изготовить самостоятельно и заверить у уполномоченного лица избирательной комиссии или получить заверенную копию протокола об итогах голосования;

как разрешаются избирательные споры и жалобы во время подсчета голосов, сколько их было заявлено и рассмотрено;

насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоколов об итогах голосования в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательной комиссии);

передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным комиссиям открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом и правильно ли они суммируются.

4.9.7. Явка избирателей, участников референдума (высокий или низкий ее уровень) на избирательных участках (участках референдума) может продемонстрировать, среди прочего, степень доверия граждан к выборам/референдуму и политическим силам, принимающим в них участие, в то время как итоги голосования и результаты выборов могут свидетельствовать о существенном (несущественном) увеличении (или даже понижении) уровня представительности фактически избранных депутатов, выборных должностных лиц.

4.9.8. Международные наблюдатели должны досконально ознакомиться с основаниями признания действительными итогов голосования или результатов выборов/референдума на конкретных избирательных участках (участках референдума), в избирательном округе, уяснить возможные мотивы совершения действий (бездействия), повлекшие признание их недействительными. Международные наблюдатели также должны отметить, объявлены ли предварительные результаты подсчета голосов (которые не имеют юридического значения) в соответствии с установленным порядком и в публичной форме.

4.10. Наблюдение за определением итогов голосования и установлением результатов выборов/референдума избирательными комиссиями (комиссиями референдума)

4.10.1. Результаты подсчета голосов в форме протокола (протоколов) об итогах голосования передаются с избирательного участка (участка референдума) на уровень соответствующей вышестоящей (территориальной) избирательной комиссии (комиссии рефе-

рендума), где результаты собираются, проверяются, суммируются, также оформляются в виде протокола об итогах голосования на соответствующей территории и прилагаемой к нему сводной таблицы, содержащей данные всех поступивших протоколов из нижестоящих избирательных комиссий, и последовательно передаются на следующий вышестоящий уровень вплоть до центральной избирательной комиссии. Международные наблюдатели должны ознакомиться с методами транспортировки, сопровождения и подсчета голосов, удостовериться, что этот подсчет поддается проверке, начиная с избирательного участка и заканчивая центральной избирательной комиссией. Необходимо вести наблюдение за процессом подсчета голосов на всех уровнях избирательных комиссий.

4.10.2. В случае если избирательное законодательство наделяет международного наблюдателя правом получения от избирательной комиссии или изготовления собственными силами и средствами копии протокола об итогах голосования и иных избирательных документов международные наблюдатели должны получить данные копии.

4.10.3. Иногда избирательные комиссии могут использовать компьютеры, электронную почту или иные технические каналы связи (технологические системы передачи информации) для передачи предварительных результатов. В таких случаях международные наблюдатели должны проследить за этим процессом, иметь копии компьютерных распечаток, подписанные (заверенные) соответствующим членом (членами) избирательной комиссии и удостоверенные печатью этой комиссии.

4.10.4. В процессе осуществления наблюдения за определением итогов голосования и установлением результатов выборов избирательными комиссиями возможны следующие нарушения:

- 1) неорганизованная процедура подсчета голосов;
- 2) нечестный подсчет голосов и представление неверных результатов (подлог или фальсификация);
- 3) неадекватное количество лиц, ведущих подсчет;
- 4) подмена избирательной урны (ящика), повреждение или вывод из строя технического средства голосования и подсчета;
- 5) потеря избирательных бюллетеней (бюллетеней референдума) или избирательных урн (ящиков);
- 6) произвольная и бесконтрольная оценка бюллетеней как недействительных;
- 7) игнорирование мер по обеспечению сохранности неиспользованных, погашенных, признанных недействительными, испорченных бюллетеней, а также действительных бюллетеней, иной избирательной документации строгой отчетности (списков избирателей, открепительных удостоверений и т.д.).

Раздел 5

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ОБОБЩЕНИЕ И ИТОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ/ РЕФЕРЕНДУМОМ

5.1. Предварительное обобщение результатов международного наблюдения за выборами/референдумом

Международные наблюдатели на основе проведенного наблюдения должны прийти к общему заключению о том, насколько состоявшиеся выборы/референдум соот-

ветствовали национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Оценки должны фокусироваться на выводах, основанных на фактах, и подчеркивать повторяющиеся тенденции, замеченные в ходе выборов/референдума. Следует избегать выводов, основанных на единичных или разрозненных впечатлениях и фактах.

Предварительное заявление международных наблюдателей должно быть по возможности кратким и отражать наиболее существенные моменты предвыборного периода. Оно должно основываться на фактах и содержать выводы о том, как соблюдались национальное избирательное законодательство и международные обязательства государства по проведению демократических выборов или референдума.

Важно отметить, что оценку, данную в предварительном заявлении, могут существенно дополнить или даже изменить (частично или полностью) дополнительные факты и сведения, и она может не совпадать с той, которая потом будет отражена в итоговом заключении. Следует иметь в виду, что, хотя отдельные недочеты являются серьезными нарушениями и должны быть отмечены, только случаи повторяющихся и массовых нарушений могут создавать серьезную угрозу процессу демократических выборов.

В случае наблюдения за выборами группой (делегацией, миссией) международных наблюдателей предварительное заявление делается от имени всей группы международных наблюдателей и должно содержать, как правило, следующую информацию:

каков количественный и персональный состав группы и кто является ее официальным руководителем;

какова была общая продолжительность наблюдения в период данной избирательной кампании и на каких этапах избирательного процесса;

какие мероприятия были проведены международными наблюдателями до дня голосования, в том числе до дня досрочного голосования;

какие мероприятия были проведены в день голосования (на каких избирательных участках и в каких вышестоящих избирательных комиссиях побывали члены группы);

какие положительные примеры организации голосования и конкретные недостатки и нарушения были зафиксированы, каковы основные причины их совершения и меры по устранению;

каково общее впечатление от наблюдения и первоначальные оценки и рекомендации.

5.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами/референдумом*

Итоговое заключение должно содержать подробную информацию, полученную в ходе наблюдения за выборами, и основываться на фактах и проверенных данных.

Цель итогового заключения – дать общее окончательное заключение об избирательном процессе, руководствуясь двумя критериями: национальное законодательство, регулирующее избирательный процесс, и практика его применения в ходе выбо-

* Структурно аналогичное Заключение делается и по результатам международного наблюдения за референдумом, соответствующее основным этапам и процедурам подготовки и проведения референдума.

ров; соблюдение государством своих международных обязательств по проведению демократических выборов, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Международные наблюдатели должны отмечать случаи, когда закон формально не нарушен, но дух международного обязательства государства не был соблюден. Поэтому при оценке выборов необходимо учитывать, насколько серьезно замеченные нарушения повлияли на фактическое волеизъявление избирателей и на общий результат выборов: плохая организация не всегда является признаком манипулирования.

Итоговое заключение должно быть лаконичным, но в то же время полным и содержать вывод, насколько состоявшиеся выборы соответствуют требованиям национального законодательства и международным избирательным стандартам. Член делегации международных наблюдателей, не согласный с подготовленным итоговым заключением, вправе в письменной форме высказать свое особое мнение, которое должно быть рассмотрено всей группой международных наблюдателей.

Кроме того, в итоговом заключении может оцениваться эффективность:

оказания предусмотренной законодательством помощи в профессиональной подготовке организаторов выборов, иных участников избирательного процесса;

юридического контроля за соответствием законодательству избирательных действий кандидата, политических партий (коалиций), их уполномоченных представителей и доверенных лиц;

системы предотвращения возможных фальсификаций в ходе выборов;

разрешения избирательных споров избирательными органами, судами и (или) иными уполномоченными на то законом органами, должностными лицами.

Итоговое заключение может содержать рекомендации по совершенствованию национального избирательного законодательства, процесса организации выборов, предложения и рекомендации по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями (например, от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейского Парламента, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) в деле дальнейшего развития и совершенствования принципов и норм международного права, направленных на создание эффективной международно-правовой основы (стандартов) проведения демократических выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, осуществления унифицированного подхода к организации и проведению международного наблюдения за выборами.

Итоговое заключение должно содержать следующие основные разделы:

1. Введение:

общие сведения о выборах;

состав делегации международных наблюдателей государств-участников СНГ;

период и продолжительность проведения международного наблюдения (например, период выдвижения кандидатов, проведения агитационной деятельности или проведения голосования);

объекты наблюдения, включая уровни избирательных органов.

2. Законодательство о выборах:

конституция, законы о выборах и другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам, в частности решения, принятые на референдуме;
решения центрального, окружных и иных избирательных органов;
решения других органов, включая решения Конституционного и (или) Верховного судов.

3. Избирательные комиссии:

система и статус избирательных комиссий, членов и работников аппарата избирательных комиссий, иных вспомогательных органов и учреждений при избирательных комиссиях;

принципы и порядок формирования, досрочного прекращения полномочий избирательной комиссии, отдельных ее членов, в том числе в ходе избирательной кампании;

подготовка (обучение) членов избирательных комиссий, работников аппарата избирательной комиссии;

открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий.

4. Мероприятия по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов и других участников избирательного процесса:

деятельность избирательных комиссий по обучению (просвещению) избирателей и информированию их о выборах, по обучению организаторов выборов, в том числе членов нижестоящих избирательных комиссий;

деятельность других организаций по подготовке (обучению) участников избирательного процесса.

5. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков:

регистрация (учет) граждан и составление списков избирателей (основного и (или) дополнительного);

образование избирательных округов и избирательных участков.

6. Финансирование выборов и избирательной кампании:

порядок и сроки финансирования выборов, источники финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий;

порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов;

соблюдение порядка расходования финансовых средств при подготовке и проведении выборов, избирательной кампании.

7. Регистрация кандидатов, политических партий (коалиций) и списков их кандидатов:

выдвижение кандидатов;

регистрация политических партий (коалиций);

регистрация, отказ в регистрации, отмена решения о регистрации кандидатов, списков кандидатов;

гарантии деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), выдвинувших списки кандидатов.

8. Агитационная деятельность:

право на агитационную деятельность, порядок и сроки проведения;
последствия злоупотребления правом на проведение агитации.

9. Средства массовой информации и телекоммуникаций и их роль в избирательном процессе:

электронные средства массовой информации;
печатные средства массовой информации;
телекоммуникационная сеть коллективного пользования Интернет.

10. Наблюдение в день голосования на избирательном участке:

сколько и какие избирательные участки посещены международными наблюдателями, основные их характеристики;
основные выводы, связанные с оценкой организации голосования.

11. Наблюдение за подсчетом голосов избирателей в избирательных органах:

на каком избирательном участке присутствовали международные наблюдатели с целью наблюдения за подсчетом голосов избирателей;
сопровождали ли международные наблюдатели уполномоченных членов избирательной комиссии при транспортировке избирательных документов в вышестоящую избирательную комиссию;
получали ли наблюдатели копии протоколов и других документов об итогах голосования и подсчета голосов избирателей;
основные выводы наблюдения за организацией подсчета голосов и установлением итогов голосования.

12. Суммирование и проверка результатов подсчета голосов избирателей, итогов голосования, установление результатов выборов.

13. Защита избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, рассмотрение избирательных споров:

ответственность за нарушение избирательного законодательства;
ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса;
разрешение избирательных споров избирательными комиссиями;
разрешение избирательных споров судами, иными уполномоченными на то органами и должностными лицами.

14. Заключение:

соответствие выборов национальному законодательству;

соответствие выборов общепризнанным принципам и нормам международного права по проведению демократических выборов, международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.

15. Рекомендации:

по совершенствованию избирательного законодательства;
по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими наблюдателями, по совершенствованию действующих международных избирательных стандартов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

(извлечение)

< ... >

Приложение 3

**Примерная форма отчета наблюдателей от СНГ
при проведении наблюдения в день голосования**

Миссия наблюдателей от СНГ

Отчет с избирательного участка №

Группа наблюдателей

Фамилии/инициалы

аккредитационный номер

- 1.
- 2.

Избирательный округ	Название избирательного участка	Тип участка/ номер участка
Время визита Время прибытия Время отъезда Количество зарегистрированных избирателей: – по основному списку – по дополнительному списку		

Количество проголосовавших избирателей к (время)

Перед входом на избирательный участок

Оцените общую атмосферу. Полезно послушать, о чем говорят избиратели или просто рядом стоящие люди. Отметьте свои замечания на задней стороне проверочной формы.

Да / нет

Было ли трудно найти избирательный участок?

Труден ли доступ на избирательный участок?

Возможен ли подъезд к нему транспорта?

Пришлось ли Вам наблюдать следующее:

скопление сотрудников милиции/полиции

запугивание избирателей

признаки общей агитации и убеждения

признаки раздачи чего-либо, какого-либо угощения

плакаты или другие агитационные материалы

какие-либо признаки деятельности избирательной кампании

РАЗДЕЛ III

На избирательном участке

Люди, присутствующие на избирательном участке,
общее настроение на территории избирательного участка

*Пожалуйста, отметьте свои замечания
на задней стороне проверочной формы*

Члены избирательной комиссии

Сколько? К каким партиям принадлежат?

Представители партий/кандидатов	Да / нет / не знаю каких партий
Представители СМИ	Да / нет / не знаю
Местные наблюдатели	Да / нет / не знаю
Представители правопорядка	Да / нет / не знаю
Посторонние лица	Да / нет / не знаю
Как технологически оборудован избирательный участок	
Имеются ли очереди на избирательном участке	
Были ли признаки проведения избирательной кампании на избирательном участке	
Были ли какие-либо материалы избирательной кампании	
Была ли информация, представленная избирателям понятной и исчерпывающей	

На избирательном участке. Процесс голосования

*Оцените каждый этап процесса
голосования по порядку.
Пожалуйста, отметьте свои замечания
на задней стороне проверочной формы*

Да / нет

Проблемы с регистрацией	
Проблемы с идентификацией	
Избирательные бюллетени:	
не подписываются	
подписываются	
проштампованы	
Соблюдается ли тайна голосования	
Наблюдается ли заполнение избирательных бюллетеней вне кабин для тайного голосования	
Наблюдается ли голосование более одного человека одновременно в одной кабине	
Как хранятся неиспользованные/недействительные избирательные бюллетени	
Проблема помощи в процессе голосования инвалидам (слепым и так далее)	
Опечатывание урн, ящиков для голосования	

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ НАБЛЮДЕНИЯ

Находится ли кабина и урна для голосования
в поле зрения заинтересованных лиц
Использование переносных урн
Другие проблемы
Приблизительное время, которое потребовалось каждому
отдельному избирателю для голосования

Срывы в процессе голосования

Да / нет / не знаю
Детали/причины

Своевременно ли открылся избирательный участок
Была ли остановка процесса голосования

Готовность избирательного участка

наличие необходимого технологического оборудования
наличие нормативно-правовых документов
наличие информационно-справочного материала

Организаторов выборов

знание действующего законодательства
знание своих функциональных обязанностей
умение ориентироваться в нестандартных ситуациях

Нарушения, которые были доведены до Вашего сведения

Укажите все детали нарушений в процессе голосования или проведения избирательной кампании, которые были доведены до Вашего сведения, а также, кто сообщил Вам эти нарушения. Спросите представителей партий, местных наблюдателей, самих избирателей и членов избирательных органов.

Укажите, была ли у Вас возможность проверить эти данные.

Детали и комментарии

Общее впечатление

В общем, процесс голосования на избирательном участке проходил:

Очень плохо

хорошо

очень хорошо

Важная информация

Пожалуйста, используйте время в машине, выделенной для наблюдения за выборами, и обменяйтесь своими впечатлениями от избирательного участка. Заполните до конца проверочную форму. Особенно внесите любые детали, которые Вы наблюдали и слышали, которые Вам показались нарушениями или, наоборот, положительными моментами в процессе голосования.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***О Разъяснениях порядка деятельности иностранных
(международных) наблюдателей и об удостоверении иностранного
(международного) наблюдателя при проведении выборов
депутатов Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации пятого созыва***

В целях реализации требований статьи 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также статьи 31 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей (приложение № 1), образец и описание удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (приложение № 2).

2. Опубликовать настоящее постановление в журнале “Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации”.

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. ЧУРОВ**

**Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Н.Е. КОНКИН**

***Москва
1 ноября 2007 года
№ 51/432-5***

Приложение № 1
УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 1 ноября 2007 года №51/432-5

**Разъяснения
порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей
при проведении выборов депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва**

Настоящие Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва подготовлены на основе положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, международных договоров Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права в области организации и проведения выборов, международных избирательных стандартов.

Настоящие Разъяснения в соответствии с пунктом 3 статьи 25 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” определяют порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, осуществляющих наблюдение индивидуально, в составе группы наблюдателей, а также в составе международной миссии по наблюдению.

1. Общие положения

1.1. Иностраным (международным) наблюдателем может быть не являющийся гражданином Российской Федерации представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

1.2. Международной организацией в соответствии с Венской Конвенцией о праве международных договоров, Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ “О международных договорах Российской Федерации” является межгосударственная, межправительственная организация.

В соответствии со статьей 47 Федерального закона “Об общественных объединениях” международные общественные объединения не относятся к категории международной организации и, следовательно, не наделяются полномочиями по назначению иностранных (международных) наблюдателей.

1.3. Иностранной организацией является государственный орган иностранного государства или иностранная некоммерческая организация с объемом правоспособности, позволяющим осуществлять международное наблюдение на территории Российской Федерации. Юридический статус и правоспособность иностранных организаций при

необходимости подтверждаются документами, признаваемыми в качестве таковых законодательством страны, в котором они учреждены.

1.4. В соответствии с нормами международного права иностранная или международная организация (их отделения, бюро и т.д.) могут быть зарегистрированы и находиться как за пределами территории, так и непосредственно на территории Российской Федерации.

1.5. Иностранцы (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”, и при наличии соответствующего приглашения аккредитовываются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на основании документов, представляемых Управлением внешних связей Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1.6. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

1.7. Иностранец (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

2. Порядок приглашения и аккредитации иностранцев (международных) наблюдателей

2.1. Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации после официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации направляет приглашения в соответствии с предложениями каждой из политических партий, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов.

2.2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации может направить приглашения избирательным органам иностранных государств, а также иным иностранным и международным организациям, специализирующимся на вопросах избирательного законодательства и выборов, обеспечения прав граждан на участие в выборах.

2.3. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, уставные цели которых предусматривают осуществление наблюдения за выборами, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

2.4. Для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя на выборах в Российской Федерации представитель иностранной (международной) организации, отвечающей требованиям пунктов 1.2 и 1.3 настоящих Разъяснений, направляет в

пригласивший его орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, заявление об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии полученного приглашения и документов, удостоверяющих личность, а также анкету иностранного (международного) наблюдателя установленной формы.

2.5. Документы, перечисленные в пункте 2.4 настоящих Разъяснений, направляются в орган, приславший приглашение, в срок с момента получения приглашения, но не позднее десяти дней до дня голосования. Документы, поступившие с нарушением указанного срока, к рассмотрению не принимаются.

2.6. Орган, уполномоченный приглашать иностранных (международных) наблюдателей, после проверки поступивших от представителя иностранной (международной) организации документов, необходимых для аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, передает их в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для принятия решения об аккредитации.

2.7. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при соответствии поступивших документов установленным требованиям выдает представителю иностранной (международной) организации удостоверение иностранного (международного) наблюдателя установленного образца. Такое удостоверение дает право представителю иностранной (международной) организации осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами в качестве иностранного (международного) наблюдателя.

2.8. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отказать в аккредитации иностранному (международному) наблюдателю в следующих случаях:

- отсутствие правоспособности у иностранной (международной) организации, направившей иностранного (международного) наблюдателя, осуществлять наблюдение на выборах в Российской Федерации;

- непредоставление соответствующей иностранной (международной) организацией документов, установленных пунктами 2.4 настоящих Разъяснений, либо предоставление их с неполными или недостоверными сведениями;

- если уставные цели иностранной (международной) организации или цели пребывания на территории Российской Федерации и деятельность иностранной (международной) организации либо ее представителя противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, а также создают угрозу суверенитету, безопасности, территориальной целостности, национальному единству и национальным интересам Российской Федерации;

- если ранее представитель иностранной (международной) организации либо сама организация были лишены аккредитации в качестве иностранных (международных) наблюдателей на территории Российской Федерации в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств или международных принципов наблюдения.

2.9. В случае отказа в аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя по основаниям, предусмотренным пунктом 2.8 настоящих Разъяснений, заявителю сообщаются мотивы отказа.

2.10. Прием документов на аккредитацию иностранных (международных) наблюдателей прекращается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации за пять дней до дня голосования.

**3. Полномочия и порядок деятельности иностранных
(международных) наблюдателей**

3.1. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, иными федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

3.2. Иностранный (международный) наблюдатель во время пребывания на территории Российской Федерации находится под покровительством Российской Федерации. Избирательные комиссии всех уровней, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

3.3. Иностранный (международный) наблюдатель при посещении избирательных комиссий всех уровней, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления должен предъявлять выданное ему удостоверение иностранного (международного) наблюдателя и документ, удостоверяющий его личность.

3.4. Иностранные (международные) наблюдатели вправе:

3.4.1. Встречаться с кандидатами, представителями политических партий, иных общественных объединений, наблюдателями.

3.4.2. Иметь доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности, информацию об избирателях конфиденциального характера), регулиующим избирательный процесс, получать от избирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов, указанных в Федеральном законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

3.4.3. Присутствовать на избирательных участках, в том числе образованных за пределами Российской Федерации, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей.

3.4.4. Присутствовать в иных избирательных комиссиях при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

3.4.5. Знакомиться со списком избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования.

3.4.6. Наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям.

3.4.7. Знакомиться с порядком работы технических средств голосования и подсчета голосов избирателей (комплексы обработки избирательных документов, комплексы по электронному голосованию) и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования.

3.4.8. Наблюдать после окончания голосования за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных избирательных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных открепительных удостоверений.

3.4.9. Визуально знакомиться с погашенными избирательными бюллетенями и открепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

3.4.10. Присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей, проводимому участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей.

3.4.11. Визуально знакомиться под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса с рассортированными избирательными бюллетенями установленной формы по голосам избирателей, поданным за федеральные списки кандидатов.

3.4.12. Присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей, визуальное знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем.

3.4.13. Наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

3.4.14. Знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, составляющимися избирательной комиссией, в которой он присутствует; получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложений к ним документов.

3.4.15. Ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения подсчета голосов избирателей.

3.4.16. Информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, давать рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов.

3.4.17. Присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей.

3.4.18. Знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах.

3.4.19. Получать от соответствующей избирательной комиссии для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий.

3.4.20. Излагать после окончания времени голосования свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов

Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации.

3.4.21. По окончании времени голосования и установления его итогов на соответствующей территории предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

3.5. Иностранцы (международные) наблюдатели должны:

3.5.1. Действовать в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, решениями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса, постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов, международными избирательными стандартами.

3.5.2. Иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов, других должностных лиц.

3.5.3. Выполнять свои функции по осуществлению международного наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса.

3.5.4. Осуществлять наблюдение, не вмешиваясь в процесс выборов ни на одном из его этапов, включая предвыборную кампанию, голосование, подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования, а также процессы, следующие за днем голосования.

3.5.5. Основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале.

3.5.6. Воздерживаться от любых комментариев и оценок, касающихся действующего избирательного законодательства и хода избирательного процесса, до окончания времени голосования. При необходимости промежуточные доклады и отчеты по результатам наблюдения до подведения итогов голосования представляются непосредственно в орган, пригласивший иностранного (международного) наблюдателя, и обнаружению до окончания голосования не подлежат.

4. Ответственность за нарушение законодательства о выборах и прав иностранных (международных) наблюдателей

4.1. В соответствии с Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” иностранные (международные) наблюдатели не вправе осуществлять иные действия, кроме перечисленных в пунктах 3.3, 3.4 и 3.5 настоящих Разъяснений, а также использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

4.2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов, установленного порядка деятельности иностранного (международного) наблюдателя на территории Российской Федерации или общепризнанных принципов

и стандартов международного права либо в случае вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основаниями для отказа в аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, предусмотренных пунктом 2.8 настоящих Разъяснений.

4.3. Лица, нарушающие права иностранных (международных) наблюдателей, несут ответственность в соответствии с федеральными законами.

Приложение № 2
УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 1 ноября 2007 года № 51/432-5

**Образец и описание удостоверения иностранного
(международного) наблюдателя**

УДОСТОВЕРЕНИЕ № _____	

(фамилия)	

(имя)	

(страна, организация)	
аккредитован Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в качестве иностранного (международного) наблюдателя	
Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	МП (В.Е. Чуров)
<i>Действительно до 22 декабря 2007 г. (при предъявлении документа, удостоверяющего личность)</i>	
“ _____ ” _____ 2007 г. (дата выдачи)	

Удостоверение иностранного (международного) наблюдателя – документ, удостоверяющий его статус.

Удостоверение оформляется на типовом трехцветном бланке размером 135 x 90 мм, реквизиты которого приведены в образце. В удостоверении указываются его номер, фамилия, имя иностранного (международного) наблюдателя, название представляемой страны и/или организации, срок и условия действия удостоверения, дата выдачи, а также ставится подпись Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, скрепленная голограммой круглой гербовой печати Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

ЗАЯВЛЕНИЕ
международных наблюдателей
от Содружества Независимых Государств по результатам
наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации*

На основании приглашения Российской Федерации международные наблюдатели от Содружества Независимых Государств принимали участие в мониторинге подготовки и проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 2 декабря 2007 года.

Правовая основа мониторинга

Наблюдение было организовано в соответствии с решением Совета глав государств Содружества о продолжении практики направления наблюдателей на выборы и референдумы в государства – участники СНГ и с документами, действующими в рамках Содружества: **Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств** (выделено мной. – *В.Л.*), Положением о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества.

* Заявление оглашено Айдаровым Наурыз Губайдуллаевичем (Глава Миссии), Чергинином Николаем Ивановичем, Ходжаевым Махамаджон Сулаймановичем, Мирзояном Геннадием Георгиевичем 3 декабря 2007 года на пресс-конференции Миссии наблюдателей от СНГ о результатах наблюдения за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (*примеч. В.И. Лысенко*).

В своей деятельности наблюдатели от СНГ руководствовались избирательным законодательством Российской Федерации, учитывали Рекомендации для международных наблюдателей Содружества по наблюдению за выборами и референдумами, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, а также Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденные постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Организация мониторинга

Миссия наблюдателей от СНГ на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации сформирована по предложениям государств и органов Содружества. В ее составе аккредитовано 132 международных наблюдателя. Они представляют законодательные, исполнительные, избирательные органы 10 государств – участников СНГ: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан и Украины. В число наблюдателей от СНГ входят также представители Парламентского Собрания Союза Беларуси и России и органов Содружества – Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств.

Координировал деятельность Миссии наблюдателей от СНГ её Штаб в городе Москве, который приступил к работе с 19 ноября 2007 года.

Наблюдатели от Содружества осуществляли мониторинг избирательной кампании во всех федеральных округах Российской Федерации. Наблюдением было охвачено 35 субъектов, в которых проживает наибольшее количество избирателей.

Международные наблюдатели от СНГ выполняли свои функции самостоятельно, независимо и гласно, в соответствии с положениями Конституции и законов Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов. При этом наблюдатели, как это определено вышеупомянутыми документами Содружества, руководствовались принципами политической нейтральности и беспристрастности, невмешательства в ход избирательного процесса ни на одном из его этапов, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса.

Штаб Миссии наблюдателей от СНГ взаимодействовал с Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан МПА СНГ.

Условия для осуществления международного наблюдения

Международные наблюдатели от СНГ отмечают, что в Российской Федерации были созданы необходимые правовые и организационно-технические условия для осуществления наблюдения за ходом подготовки и проведения выборов.

Наблюдатели имели доступ ко всем документам, регулирующим избирательный процесс, получили возможность встречаться с представителями политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, присутствовать на избирательных участках, включая помещения для голосования, знакомиться с порядком использо-

вания современных технических средств голосования, включая комплексы обработки избирательных бюллетеней, информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений.

Избирательные комиссии всех уровней, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица оказывали необходимое содействие наблюдателям в выполнении ими своих функций.

В целях формирования всесторонней оценки избирательной кампании и подготовки объективного заключения о результатах мониторинга выборов Штаб Миссии наблюдателей от СНГ осуществлял взаимодействие с государственными органами Российской Федерации (ЦИК, Генеральная прокуратура) и получал от них информацию о ходе избирательного процесса и выявленных правонарушениях, поступивших жалобах, заявлениях, связанных с нарушениями избирательного законодательства, и результатах их рассмотрения. В то же время от Верховного Суда и Министерства внутренних дел Российской Федерации аналогичные сведения не были получены.

Состоялись встречи руководства Миссии и ее Штаба с членами избирательных комиссий Рязанской области, руководством Генеральной прокуратуры, представителями политических партий – Аграрной партии России, Демократической партии России, партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Коммунистической партии Российской Федерации, Либерально-демократической партии России, партий «ПАТРИОТЫ РОССИИ», «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ», а также с журналистами. Даны интервью радиостанциям «Маяк», «Радио России», Первому телеканалу России. Для средств массовой информации подготовлено пять информационных сообщений о деятельности Миссии наблюдателей от СНГ.

Законодательная база для проведения выборов

Наблюдатели от СНГ отмечают, что в Российской Федерации выборы в Государственную Думу Федерального Собрания проводились на основе положений Конституции Российской Федерации, регулирующих организацию избирательного процесса, норм федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и других.

В ходе мониторинга избирательного процесса наблюдатели провели сравнительный анализ соответствия норм избирательного законодательства Российской Федерации нормам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества, которую Россия подписала и ратифицировала.

Эксперты Миссии констатируют, что в законодательстве учтены стандарты названной Конвенции (выделено мной. – *В.Л.*), избирательное законодательство Российской Федерации является сбалансированной основой, обеспечивающей необходимую правовую базу для проведения свободных и справедливых выборов. После проведения предыдущих парламентских выборов в него были внесены изменения, согласно которым политические партии не могут объединяться в избирательные блоки, изменился барьер для прохождения партий в Государственную Думу с 5% до 7%, выборы впервые проходили без порога явки и без строки в избирательном бюллетене «против всех», повышена степень защиты избирательных бюллетеней от подделок – на них наклеивалась специальная марка.

Вместе с тем, по мнению наблюдателей от СНГ, желательно дальнейшее совершенствование и уточнение отдельных норм избирательного законодательства. Так, в нем можно было бы расширить права и возможности для международных наблюдателей на всех этапах избирательной кампании, включая присутствие их на заседаниях Центральной и других избирательных комиссий, что способствовало бы открытости и гласности их деятельности.

Следовало бы предусмотреть норму, дающую также им право свободного посещения избирательных участков и помещений для голосования не только в день выборов.

Организация избирательного процесса

Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляли:

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, действующая в обновленном составе;

– 86 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

– 2750 территориальных избирательных комиссий, в том числе 2 – для зарубежных участков;

– 96 234 участковых избирательных комиссий, в том числе 358 – за рубежом, 39 – на железнодорожных вокзалах, 325 – для организации голосования граждан, не имеющих регистрации, 7 – на полярных станциях.

Наблюдатели от СНГ позитивно оценивают тот факт, что политические партии, федеральные списки кандидатов которых были зарегистрированы, получили право назначить по одному своему представителю в каждую из названных избирательных комиссий в качестве членов комиссий с правом совещательного голоса.

Все мероприятия, касающиеся этапов избирательной кампании и предшествующие дню голосования, по мнению наблюдателей от СНГ, избирательные комиссии осуществили в сроки, установленные избирательным законодательством.

Вместе с тем наблюдатели от Содружества выявили некоторые недостатки и упущения в организации избирательного процесса. Так, за день до выборов не были надлежащим образом оснащены помещения для голосования на ряде избирательных участков в г. Москве, Республике Карелия, в некоторых других регионах. В городах Тула, Щекино, Новомосковск Тульской области на отдельных избирательных участках зафиксирована нехватка открепительных удостоверений.

Центральная избирательная комиссия в соответствии с утвержденным ею планом организовала обучение основных категорий кадров избирательных комиссий в зависимости от их функциональных обязанностей.

В помощь организаторам выборов в регионах России ЦИК России, Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России были разработаны учебно-методические материалы для обучения членов территориальных и участковых избирательных комиссий, других участников избирательного процесса.

Организовано обучение впервые избранных председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Разработаны специальные программы для обучения членов участковых избирательных комиссий, сформированных за пределами Российской Федерации. Эти материалы были размещены на сайте ЦИК России в Интернете.

Обучение кадров, которое проводилось на федеральном уровне, трансформировалось на уровне субъектов Российской Федерации с учетом национальных, территориальных, исторических и других особенностей.

Центральная избирательная комиссия поддержала инициативу избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации о проведении Дня молодого избирателя в целях повышения правовой культуры, активности и информированности молодых избирателей о выборах.

Реализация практических мер, разработанных Центральной и другими избирательными комиссиями и касавшихся всех этапов избирательной кампании, по мнению наблюдателей от СНГ, содействовала качественной подготовке и проведению выборов.

Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов в депутаты

Одной из особенностей нынешних выборов депутатов Государственной Думы является то, что они проводились только по пропорциональной избирательной системе.

В установленные избирательным законодательством сроки политические партии России представили в Центральную избирательную комиссию на регистрацию выдвинутые ими федеральные списки кандидатов, а также другие необходимые документы и материалы.

По спискам трех политических партий Центризбиркомом приняты решения об отказе в их регистрации в связи с несоблюдением требований, предусмотренных избирательным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, были зарегистрированы федеральные списки кандидатов 11 политических партий.

Жалобы от политических партий по вопросам регистрации списков не поступали.

По сведениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общее число кандидатов в зарегистрированных списках превысило 4670 человек, претендовавших на 450 депутатских мест.

Это свидетельствует о том, что выборы в Государственную Думу проходили в условиях высокой конкурентности и состязательности, а избиратели имели возможность широкого выбора.

Информационное обеспечение выборов

Избирательные комиссии всех уровней информировали избирателей о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, сроках и порядке совершения избирательных действий, о политических партиях, выдвинувших федеральные списки кандидатов, а также о законодательстве Российской Федерации о выборах.

В этих целях широко задействовались средства массовой информации. Использовались информационные и разъяснительные видеоролики, а также информационные аудиоролики.

ЦИК России своевременно обеспечила нижестоящие избирательные комиссии необходимыми информационными, методическими и другими печатными изданиями, подготовленными к выборам.

Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России впервые осуществлялся мониторинг информационных материалов, размещенных в средствах массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов. Это помогло Центризбиркому контролировать соблюдение избирательного законодательства в области информационного обеспечения выборов.

Исходя из обязанностей избирательных комиссий обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан Центральной избирательной комиссией была создана Рабочая группа по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. Велась системная работа, в том числе в регионах России, по изготовлению и размещению информационно-разъяснительных материалов в форме наружной рекламы.

Предвыборная агитация

Агитационные мероприятия проведены в установленные законодательством сроки. Наблюдатели от СНГ положительно оценивают предпринятые меры для обеспечения равных условий ведения предвыборной агитации всем политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, и для их доступа к средствам массовой информации.

Были соблюдены предусмотренные избирательным законодательством порядок и общий объем бесплатного эфирного времени, предоставляемого общероссийскими и региональными государственными организациями телерадиовещания политическим партиям, участвовавшим в выборах. В печатных средствах массовой информации опубликованы их предвыборные программы.

Формы и методы борьбы политических партий за голоса избирателей отличались разнообразием и в основном находились в рамках законодательства и этических норм.

Руководители политических партий широко использовали собрания и встречи с избирателями, обращение непосредственно к электорату в регионах России.

Представители политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, участвовали в проведении на федеральных и региональных телерадиоканалах дебатов и дискуссий.

Наблюдателями от СНГ в ряде регионов страны отмечены несанкционированные акции, в ходе которых наблюдались нарушения общественного порядка.

По сведениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в агитационный период был отмечен рост жалоб, связанных с проведением выборов. С начала избирательной кампании в органы прокуратуры поступило свыше 1300 обращений о нарушении избирательного законодательства, из которых удовлетворены только 140.

Согласно полученной информации, всего прокурорами вынесено 33 постановления о направлении материалов в следственные органы. Следственными подразделениями правоохранительных органов Российской Федерации расследуется 18 уголовных дел по фактам, связанным с нарушениями избирательного законодательства, по 19 материалам проводится проверка.

Из рассмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации 421 жалобы (заявления) 199 касались нарушения порядка проведения предвыборной агитации, а из 1491 жалобы (заявления), рассмотренных в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, нарушений такого рода касалось 1162 обращения. Центральной избирательной комиссией в 76 случаях жалобы были удовлетворены.

Кроме того, уполномоченными членами избирательных комиссий, включая ЦИК России, составлено 58 протоколов об административных правонарушениях и 121 определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении при подготовке выборов депутатов Государственной Думы.

По свидетельству представителей политических партий, в отдельных регионах отмечены факты умышленной порчи их предвыборной агитационной продукции.

Несмотря на то, что распределение бесплатного времени выступлений представителей партий в телеэфире было осуществлено в соответствии с действующим законодательством, в реальном освещении предвыборной деятельности некоторых политических партий Миссия наблюдателей от СНГ отметила определенное неравенство. Это подтвердили и результаты проводившегося ею мониторинга новостных программ телевидения и печатных средств массовой информации. Однако зафиксированные нарушения не имели системного характера.

Миссия наблюдателей от СНГ считает, что в целом агитационная кампания проходила в рамках правового поля и за сутки до голосования была прекращена. Средства массовой информации предложили электорату широкий диапазон политических мнений. Избиратели имели возможность сравнить предвыборные программы и заявления политических партий и в день голосования сделать более обоснованный самостоятельный выбор.

Наблюдение за голосованием и подсчетом голосов избирателей

В день выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации международные наблюдатели от СНГ посетили избирательные участки в 35 субъектах Российской Федерации и непосредственно вели наблюдение за их открытием, организацией процесса голосования.

По их мнению, голосование проходило в спокойной обстановке, соответствовало требованиям избирательного законодательства Российской Федерации.

Помещения для голосования, которые посетили наблюдатели, были оборудованы и оснащены всем необходимым для того, чтобы избирателям было максимально удобно получать, заполнять избирательные бюллетени и голосовать, а членам участковых избирательных комиссий и наблюдателям – выполнять свои функции.

В течение дня наблюдатели от СНГ общались с членами Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных и участковых избирательных комиссий, с избирателями, представителями политических партий, местными наблюдателями. На ряде участков они осуществляли мониторинг процесса голосования совместно с наблюдателями от других международных организаций. Глава Миссии наблюдателей от СНГ провел рабочие встречи с руководителями миссий Шанхайской Организации Сотрудничества и Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Обмен информацией с ними о ходе выборов способствовал выработке объективной оценки процесса голосования.

В ходе наблюдения зафиксированы факты проведения “exit poll”, при которых в ряде случаев предпринимались попытки выяснения анкетных данных избирателей, что вызывало их недовольство.

Миссия наблюдателей от СНГ в очередной раз отмечает, что опросы на выходе не дают достоверной информации о процессе и результатах выборов.

В представленных наблюдателями отчетах отмечены некоторые недостатки и нарушения:

на избирательном участке № 3202 Воронежской области отсутствовали информационные материалы о партиях, участвующих в выборах, член комиссии, выдававший бюллетени, не расписывался в списке избирателей;

– на избирательных участках № 1449 Ростовской области, № 42 города Кижы Республики Карелия на информационных стендах не были представлены материалы в установленном законодательством объеме;

– на избирательных участках № 745, 746, 2616 города Москвы, № 1, 6, 7 города Пскова, № 34, 73, 76 города Петрозаводска наблюдались случаи заполнения избирательными бюллетеней вне кабин для голосования;

– на избирательных участках города Москвы № 4, 166 международным наблюдателям от СНГ отказали в предоставлении информации о ходе голосования, а на участках № 165, 2622 они не были допущены в помещения для голосования;

– на избирательных участках №432 города Владимира, № 138, 182 города Пензы, № 81, 83 города Петрозаводска отмечались факты, когда в кабине для голосования находилось по два человека;

– в городе Владимире в ряде помещений школ размещалось по 3–4 избирательных участка, что затрудняло процесс голосования;

– на избирательных участках № 1414 Воронежской области, № 1806, 1807 города Тулы выдача избирателям бюллетеней производилась в одной комнате, а cabina и ящик для голосования находились в другой;

– на избирательных участках № 1402, 1414 Воронежской области большое количество граждан не было включено в списки избирателей;

После закрытия избирательных участков наблюдатели от СНГ присутствовали при подсчете голосов избирателей.

Выводы

Свои выводы и оценки наблюдатели от СНГ делают на основании только собственного наблюдения, анализа фактического материала и сведений, собранных в процессе мониторинга избирательной кампании, а также информации, полученной в результате конструктивного взаимодействия с государственными органами и избирательными комиссиями, с наблюдателями других международных организаций.

По мнению наблюдателей от Содружества, состоявшиеся выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации прошли организованно. Избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления обеспечили реализацию и защиту избирательных прав граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Международные наблюдатели от Содружества Независимых Государств: считают, что выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшиеся 2 декабря 2007 года, соответствуют нормам действующего в государстве избирательного законодательства, общепринятым подходам к проведению демократических выборов;

признают прошедшие выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации свободными и транспарентными;

предлагают другим международным наблюдателям, разделяющим выводы и оценки Миссии наблюдателей от СНГ, присоединиться к данному Заявлению.

Настоящее Заявление будет направлено главам государств – участников СНГ в соответствии со сложившейся в Содружестве Независимых Государств практикой.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Группы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года

Мы, международные наблюдатели, представляющие Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, объединили свои усилия с целью проведения мониторинга выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 г., на предмет их соответствия требованиям национального законодательства и международным обязательствам Российской Федерации, а также в целях оказания возможного содействия организаторам выборов по вопросам дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и избирательных процедур.

В состав Группы наблюдателей во главе с У.Б. Мухамеджановым, депутатом Мажилиса Парламента Республики Казахстан (координатор Группы), входили 30 представителей парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан и Украины (Приложение 1)*.

В своей деятельности международные наблюдатели от МПА СНГ руководствовались принципами объективности, открытости, справедливости и беспристрастности, закрепленными в **Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (далее – Конвенции СНГ)** (выделено мной. – *В.Л.*), Декларации принципов международного наблюдения за выборами ООН, Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, Руководящих принципах Венецианской комиссии Совета Европы, итоговом Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (далее – Копенгагенский документ), а также в других международно-правовых актах.

1. Международное наблюдение в период, предшествовавший голосованию

В период, предшествовавший голосованию, мониторинг выборов Президента Российской Федерации проводился Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ).

Экспертами и наблюдателями Института с 12 декабря 2007 г. по 29 февраля 2008 г. были проведены:

– **анализ законодательства и его изменений на предмет соответствия принципам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*), а также иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере избирательного права и электро-наблюдения;

* Приложение 1 не приводится (*примеч. В.И. Лысенко*).

- мониторинг участия в избирательной кампании кандидатов на должность Президента Российской Федерации;
- мониторинг деятельности избирательных комиссий;
- мониторинг печатных и электронных СМИ.

Экспертами МИМРДа был также подготовлен предназначенный для членов Группы международных наблюдателей МПА СНГ обзорный доклад, включающий в себя анализ политической системы Российской Федерации, обзор избирательного законодательства и основных выводов международных и местных наблюдателей на предшествующих выборах Президента Российской Федерации в 2004 году.

11–12 февраля 2008 года Межпарламентской Ассамблеей СНГ совместно с ЦИК Российской Федерации был организован обучающий семинар для международных наблюдателей от МПА СНГ. В нем приняли участие парламентарии из стран Содружества, руководители центральных избирательных комиссий стран – участников СНГ, в том числе члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации во главе с ее председателем В.Е. Чуровым, Исполнительного комитета СНГ, ряда неправительственных организаций и научных центров Российской Федерации. Кроме того, в работе семинара участвовали руководители таких международных организаций, участвующих в мониторинге выборов, как Совет Европы и ОБСЕ, представленные также на уровне структурных подразделений, непосредственно специализирующихся в сфере электро-наблюдения (Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ). В ходе семинара были рассмотрены особенности российской избирательной системы, а также состоялся обмен опытом наблюдения за выборами в странах СНГ и ОБСЕ. Участники семинара посетили Избирательную комиссию Санкт-Петербурга и Избирательную комиссию Ленинградской области. В ходе этих визитов участники семинара, в том числе депутаты парламентов, позднее аккредитованные в качестве международных наблюдателей от МПА СНГ, встретились с руководителями избирательных комиссий и ознакомились с ходом подготовки к выборам Президента Российской Федерации.

Координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У.Б. Мухамеджанов 26 февраля 2008 года встретился с Председателем ЦИК Российской Федерации В.Е. Чуровым. В ходе встречи В.Е. Чуров проинформировал об основных направлениях деятельности ЦИК и региональных избирательных комиссий по подготовке выборов Президента Российской Федерации, получил информацию о ходе международного мониторинга, а также ответил на вопросы наблюдателей от МПА СНГ.

26 февраля 2008 г. Координатор Группы международных наблюдателей встретился с Председателем Совета МПА СНГ, Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Мироновым. У.Б. Мухамеджанов ознакомил С.М. Миронова с материалами предварительного мониторинга выборов Президента Российской Федерации, проведенного экспертами Международного института развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ. 29 февраля 2008 года состоялась встреча представителей Группы международных наблюдателей во главе с У.Б. Мухамеджановым с заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Л.К. Слиской, в рамках которой состоялся обмен мнениями о ходе наблюдения за выборами Президента Российской Федерации и той роли, которую играют в этом процессе международные наблюдатели от МПА СНГ.

26–29 февраля 2008 года в г. Москве координатор Группы международных наблюдателей от МПА СНГ У.Б. Мухамеджанов провел встречи с представителями штабов кандидатов на должность Президента:

с А.В. Островским, заместителем председателя Либерально-демократической партии России, председателем Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по связям с соотечественниками;

с И.И. Мельниковым, заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководителем предвыборного штаба кандидата в Президенты Российской Федерации Г.А. Зюганова;

с В.В. Володиным, заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместителем руководителя предвыборного штаба кандидата в Президенты Российской Федерации Д.А. Медведева;

с В.Н. Смирновым, председателем исполнительного комитета Демократической партии России.

В ходе состоявшихся бесед представители всех участвующих в выборах Президента Российской Федерации кандидатов заявили координатору Группы международных наблюдателей от МПА СНГ об отсутствии замечаний к организации и проведению выборов, отметили наличие подлинной конкуренции, охарактеризовав выборы как свободные и справедливые.

Результаты мониторинга, проведенного в период, предшествующий голосованию, были учтены при подготовке к проведению последующего этапа международного наблюдения за выборами Президента Российской Федерации, и в частности при определении регионов и маршрутов наблюдения, сроков пребывания на территории Российской Федерации.

1.1. Соответствие законодательства о выборах Президента Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации

Законодательной основой проведения выборов Президента Российской Федерации являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации”, а также международные договоры, к которым присоединилась Российская Федерация.

Правовые нормы о выборах Президента Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, определяют порядок избрания Президента Российской Федерации и срок его полномочий. Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года (ч. 1 ст. 81), конституционные требования к лицу, которое может быть избранным на должность Президента Российской Федерации (гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет – ч. 2 ст. 81), ограничение по количеству следующих подряд сроков, которые одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации (ч. 3 ст. 81), определен орган, к ведению которого относится назначение выборов Президента Российской Федерации (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – п. “д” ч. 1 ст. 102). Кон-

ституцией Российской Федерации также установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), и установлено ограничение всеобщего избирательного права: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Кроме того, в Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом (ч. 4 ст. 81).

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” детально регулирует все аспекты организации и проведения выборов Президента Российской Федерации. Право издавать инструкции и иные акты по вопросам применения Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” и Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предоставлено Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. При этом детализированность законодательного регулирования предопределяет исключительно техническое значение таких инструкций (например, формы документов, представляемых субъектами избирательного процесса, описание бланков удостоверений, выдаваемых специальным субъектам избирательного процесса, разъяснение применения к текущей избирательной кампании понятия “ближайшие предыдущие выборы депутатов Государственной Думы” и т. п.). Такая ситуация с правовым регулированием отвечает **требованиям п. 4 ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств** (выделено мной. – *В.Л.*) и п. 2а Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Наиболее существенные изменения, затрагивающие основополагающие положения Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”, были внесены федеральными законами от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ и от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ, т. е. более чем за один год до выборов, что соответствует п. 2b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Позднее чем за один год до выборов был дополнен перечень ограничений пассивного избирательного права, затронувший незначительное количество граждан Российской Федерации (федеральные законы от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ и от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ).

Всеобщее избирательное право

Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, отражен как в Конституции Российской Федерации, так и в Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” (п. 1 ст. 1). При этом право избирать Президента Российской Федерации, т. е. активное избирательное право, предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 18 лет. Так как совершеннолетием в Российской Федерации считается возраст 18 лет, именно с этого возраста гражданин Российской Федерации осуществляет свои права и обязанности в полном объеме. Установленный возрастной ценз соответствует требованиям международных стандартов, в частности п. 25b Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 7.3 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 1.1b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Кроме того, в

Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” воспроизведено конституционное ограничение всеобщего избирательного права применительно к праву избирать: его лишены граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (в обоих случаях основанием лишения избирательных прав является вступивший в законную силу судебный акт), что соответствует условиям, рекомендуемым в п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Международные наблюдатели отмечают, что в Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” содержится не только декларативная норма о равных избирательных правах граждан, проживающих или находящихся в период проведения выборов за пределами территории Российской Федерации, но и положения, непосредственно обеспечивающие такое равенство: право указанных граждан ставить подписи в поддержку выдвижения кандидатов и участвовать в других избирательных действиях, а также их возможность проголосовать на избирательных участках, образуемых в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации.

Право быть избранным, т. е. пассивное избирательное право, предоставлено Конституцией Российской Федерации гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет и постоянно проживающим в Российской Федерации не менее 10 лет. Повышенный возрастной ценз, согласно **положениям ст. 2 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*) и п. 1.1a Руководящих принципов Венецианской комиссии, может быть установлен для главы государства. При этом ограничение максимального возраста указанными международными актами не предусмотрено. Лишение же пассивного избирательного права граждан, проживающих за пределами Российской Федерации, соответствует как ее международным обязательствам, так и общепринятой мировой практике.

Вместе с тем Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации” установлен ряд иных ограничений пассивного избирательного права. Так, правом быть избранными на должность Президента Российской Федерации не обладают граждане, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; осужденные к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления экстремистской направленности и имеющие на день голосования неснятую или непогашенную судимость за указанное преступление; подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики, производство и распространение экстремистских материалов, а также в отношении которых решением суда установлен факт нарушения ограничений, связанных с противодействием экстремизму, если они совершены в течение четырех лет до дня голосования (ст. 3). Оценивая данные ограничения с точки зрения соответствия международным стандартам и международной практике, в частности п. 1.1d Руководящих принципов Венецианской комиссии, международные наблюдатели отмечают, что эти ограничения установлены законом и допускаются лишь по прямому решению суда.

Кроме того, пассивного избирательного права лишен гражданин, досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации, на выборах, назначенных в связи с таким прекращением полномочий (п. 3 ст. 6), что следует считать одной из гарантий соблюдения принципа периодического проведения выборов и прин-

ципа равных возможностей кандидатов, препятствующих досрочному прекращению полномочий с целью создания оптимальных условий для переизбрания того же лица на новый срок.

В целях реализации всеобщего избирательного права граждане Российской Федерации наделены возможностью ознакомиться со списком избирателей, заявить об ошибке в нем, а также правом на обжалование в вышестоящую избирательную комиссию или в суд отказа участковой комиссии внести уточнения в список избирателей. В Российской Федерации применяется автоматическая регистрация граждан в качестве избирателей, не требующая от них специального заявления или подтверждения своего желания; в списки избирателей включаются все граждане, обладающие активным избирательным правом. При этом списки избирателей в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии обновляются дважды в год, а избирателям, сменившим место жительства, предоставляется возможность, подтвердив указанное обстоятельство соответствующей отметкой в паспорте, быть внесенными в список избирателей дополнительно без каких-либо ограничительных условий по сроку обращения или необходимости обращения в какой-либо иной орган.

Международные наблюдатели констатируют, что в российском избирательном законодательстве не реализованы рекомендации, содержащиеся в п. 1.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии, об опубликовании списков избирателей и о недопустимости регистрации избирателей в день голосования на избирательном участке. Однако международные наблюдатели полагают, что публикация списков избирателей для всеобщего сведения, с учетом содержащихся в них сведений об избирателях конфиденциального характера, противоречила бы принципу охраны персональных данных, закрепленному в международном праве и в российском законодательстве. Кроме того, возможность внесения избирателя в список избирателей (т. е. фактически регистрации избирателя) в день голосования на избирательном участке на основании паспорта, содержащего отметку о регистрации по месту жительства на территории избирательного участка (т. е. без решения суда или какого-либо иного органа, кроме соответствующей участковой избирательной комиссии), является дополнительной гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права, предусматривая возможность оперативно и наиболее простого для избирателя устранения ошибки, возникшей по вине органов, составляющих список избирателей.

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” предусматривает возможность выдвижения кандидатов в порядке самовыдвижения и выдвижения зарегистрированными в установленном порядке политическими партиями. При этом в первом случае гражданин должен создать группу избирателей, поддерживающую его выдвижение, в количестве не менее 500 человек. Федеральный закон, основываясь на принципе пропорционального равенства, допускаемого п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии, устанавливает два основания регистрации кандидатов: подписи избирателей и факт выдвижения политической партией, допущенной к распределению мандатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы (т.е. представленной в нижней палате федерального парламента). Выборы Президента Российской Федерации являются единственными в Российской Федерации выборами, регистрация кандидатов на которые не допускается на основании избирательного залога. При этом количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидата (два миллиона подписей), не вписывается в рекомендуемое Венецианской комисси-

ей количество не более 1% подписей от числа избирателей в избирательном округе, так как составляет 1,83% от числа избирателей в федеральном избирательном округе. Вместе с тем указанное количество подписей является одинаковым для всех кандидатов, представляющих для своей регистрации подписи избирателей, чем обеспечивается соблюдение принципа равенства кандидатов.

Процедура проверки подписей избирателей Центральной избирательной комиссией Российской Федерации предусматривает достаточно четкие и установленные законом правила и проводится в четко установленный срок – восемь дней со дня представления подписей избирателей (решение о регистрации либо об отказе в регистрации должно быть принято в десятидневный срок с того же дня). При этом Федеральный закон предусматривает проверку не менее 20% подписей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, а в случае обнаружения в них 5 и более процентов недостоверных и недействительных подписей – дополнительно не менее 10% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей, отобранных посредством случайной выборки, предоставляя тем самым Центральной избирательной комиссии Российской Федерации возможность принять решение о проверке всех подписей избирателей либо их части, и обеспечивая при этом равное количество проверяемых подписей, представленных в поддержку выдвижения всех кандидатов. Таким образом, в российском законодательстве применяется иной по сравнению с рекомендуемым Венецианской комиссией (п. 1.3 Руководящих принципов) способ учета подписей избирателей при их проверке, что объясняется необходимостью проверки достаточно большого количества подписей в сжатые сроки.

Важным изменением, внесенным в Федеральный закон после выборов Президента Российской Федерации 2004 года, является предоставленная кандидатам возможность внесения уточнений и дополнений в документы, содержащие сведения о кандидате, представленные в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а также обязанность ЦИК России известить кандидата о выявлении неполноты представленных сведений или о нарушениях в оформлении документов, представленных кандидатом. Внесение данных положений было рекомендовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в Итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года, обнародованном 2 июня 2004 года.

Международные наблюдатели отмечают как положительное обстоятельство то, что в российском законодательстве отсутствуют различия в объеме избирательных прав по основаниям приобретения гражданства Российской Федерации.

Равное избирательное право

Гражданин Российской Федерации на выборах Президента Российской Федерации обладает одним голосом, имеющим одинаковый вес с голосами других избирателей, что соответствует международным стандартам (п. 1 ст. 3 Конвенции СНГ (выделено мной. – В.Л.), п. 2.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При отсутствии соответствующей прямой нормы в Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” соблюдение указанного принципа обеспечивается положениями о выдаче каждому избирателю одного избирательного бюллетеня после проверки того, что избиратель не проголосовал ранее или не имеет возможности проголосовать

второй раз (например, вне помещения для голосования или по открепительному удостоверению), и о голосовании путем внесения знака в квадрат избирательного бюллетеня, относящийся к кандидату, в пользу которого сделан выбор.

Гражданину, не могущему по различным причинам прибыть в день голосования на избирательный участок, обеспечивается такая возможность с использованием особых форм голосования: голосования по открепительному удостоверению на любом избирательном участке в день голосования, голосования вне помещения для голосования в день голосования, а также досрочного голосования отдельных групп избирателей на избирательном участке и досрочного голосования всех избирателей на избирательном участке, что создает условия для реализации равного избирательного права и соответствует **п. 3 ст. 3 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*).

Каждый гражданин, за исключением лиц, не обладающих пассивным избирательным правом, имеет равные правовые возможности для выдвижения своей кандидатуры на должность Президента Российской Федерации, что соответствует **п. 4 ст. 3 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*). Равные правовые возможности обеспечиваются, в частности, одинаковым пакетом документов и сведений, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата, одинаковым количеством подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, необходимых для его регистрации. Вместе с тем в ряде случаев используется принцип пропорционального равенства: так, кандидат, выдвинутый политической партией, освобожден от необходимости создания группы избирателей в поддержку своего выдвижения, а кандидат, выдвинутый политической партией, допущенной к распределению мандатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, – также от необходимости представления подписей избирателей в поддержку выдвижения. При использовании пропорционального равенства особенности статуса политических партий определяются их регистрацией (что свидетельствует о соответствии их критериям по численности и территории деятельности) и результатами ближайших парламентских выборов, что соответствует п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации” в соответствии с требованиями **п. 6 ст. 3 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*) запрещено использование преимуществ должностного и служебного положения. При этом законом установлен детализированный, исчерпывающий перечень действий, признаваемых таким злоупотреблением, а также установлены меры юридической ответственности за нарушение этого запрета вплоть до отказа в регистрации, отмены регистрации или отмены результатов выборов. Такие меры отвечают критерию пропорциональности, поскольку являются санкцией, возлагаемой за нарушение одного из основополагающих принципов проведения выборов.

Равные возможности кандидатов на должность Президента Российской Федерации обеспечиваются, в частности, путем предоставления равных условий доступа к средствам массовой информации (**п. 5 ст. 13 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*), при распределении эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации посредством выделения равного объема эфирного времени и печатной площади на безвозмездной основе, предоставления возможности получить эфирное время и печатную площадь в пределах равных квот на платной основе (п. 2.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Негосударственные средства массовой информации предоставляют кандидатам эфирное время и печатную площадь на

равных условиях оплаты. Иные формы государственной поддержки, в частности государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, в Российской Федерации не предусмотрены.

Транспарентность финансирования избирательных кампаний, являющаяся одной из гарантий равных возможностей партий и кандидатов (п. 2.3d Руководящих принципов Венецианской комиссии), обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в ЦИК Российской Федерации два финансовых отчета и соответствующей обязанностью ЦИК передать их копии в средства массовой информации, а также обязанностью государственных средств массовой информации публиковать предусмотренные законом сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов осуществляется за счет специально создаваемых ими для этих целей избирательных фондов. Отдельной гарантией равных возможностей кандидатов является установленная предельная сумма всех расходов кандидата из средств избирательного фонда (400 млн. руб. или 500 млн. руб. для кандидата, по которому назначено повторное голосование), а также предельные размеры каждого из источников формирования избирательного фонда. При этом государство не оказывает прямую финансовую поддержку кандидатам на должность Президента Российской Федерации. Превышение указанных предельных размеров и использование в целях проведения избирательной кампании средств помимо избирательного фонда влечет за собой ответственность кандидата, вплоть до отказа в регистрации или отмены регистрации, что соответствует **п. 2 ст. 12 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*).

Нейтральное отношение государства и его органов к кандидатам на должность Президента Российской Федерации обеспечивается, в частности, запретом проведения предвыборной агитации государственным служащим с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Отвечает рекомендациям Венецианской комиссии и применяется, в том числе и в период выборов, положение Конституции Российской Федерации о запрете принуждения к указанию своей национальной принадлежности.

Прямое избирательное право

В связи с тем, что, согласно Конституции Российской Федерации выборы Президента Российской Федерации являются прямыми, Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” предусматривает в соответствии со стандартами прямых выборов (**ст. 4 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*) голосование на них непосредственно за кандидата, баллотирующегося на указанную должность, путем представления знака в соответствующем квадрате избирательного бюллетеня.

Одно из изменений, затрагивающее порядок голосования, внесенное в Федеральный закон после предыдущих выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся в 2004 году, заключается в отмене возможности проголосовать “против всех” кандидатов. Данное изменение вызвано тем, что основной целью выборов является избрание Президента Российской Федерации, а голосование против всех кандидатов фактически устраняет избирателей от указанного процесса, и, следовательно, участие таких избирателей в выборах не направлено на достижение их основной цели. Правомерность таких изменений и соответствие их Основному закону Российской Федерации – Кон-

ституции Российской Федерации, были подтверждены Постановлением Конституционного суда Российской Федерации (№ 10-П от 14 ноября 2005 г.).

Тайное голосование

Принцип тайного голосования является одним из основополагающих в системе международных стандартов демократических выборов (**п. 7.4 Копенгагенского документа СБСЕ, ст. 5 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т. е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” предусматривает обязательное наличие в помещениях для голосования кабин или иных специально оборудованных мест для тайного голосования, в которых имеется оборудование, создающее условия для голосования избирателя (освещение, письменные принадлежности). Федеральный закон также содержит императивные положения о том, что избиратель голосует лично и заполняет избирательный бюллетень в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования, где присутствие других лиц недопустимо, что соответствует **п. 1 ст. 5 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*), п. 4b Руководящих принципов Венецианской комиссии. Вместе с тем последнее положение не носит в Российской Федерации характера юридической обязанности, невыполнение которой влечет за собой определенные санкции (в частности, в виде признания бюллетеня недействительным), как рекомендуется в п. 4а Руководящих принципов Венецианской комиссии. Оценивая данное обстоятельство, международные наблюдатели исходят из того, что реализация гражданином возможности голосовать тайно или отказ от реализации этого права (при обеспечении со стороны участковой избирательной комиссии и государства в целом соответствующей возможности) должны оставаться правом гражданина, а не обязанностью, равно как реализация права участвовать в выборах является его правом, а не обязанностью (так, не является нарушением всеобщего избирательного права отказ избирателя принять участие в выборах, если ему предоставлена такая возможность).

Федеральным законом предусмотрена обязанность участковой избирательной комиссии обеспечить тайну голосования (**п. 4 ст. 5 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*). Гарантией соблюдения рассматриваемого принципа является также отсутствие в законодательстве положения об опубликовании или ином обнародовании списков проголосовавших избирателей, что отвечает п. 4с Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Свободное голосование

Свобода избирателей формировать свое мнение обеспечивается гарантированной Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации” и Федеральным законом “О средствах массовой информации” свободой деятельности средств массовой информации, в том числе по информированию граждан о выборах в целом, о кандидатах на должность Президента Российской Федерации, об избирательных действиях и мероприятиях, а также равными условиями доступа кандидатов к средствам массовой информации с целью ведения предвыборной агитации.

Одним из составляющих элементов принципа свободного голосования является простота ее процедуры. Процедура голосования, предусмотренная Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации”, может быть охарактеризована как достаточно простая, что отвечает п. 3.2i Руководящих принципов Венецианской комиссии: избирателю после получения бюллетеня достаточно поставить любой знак в квадрате, относящемся к кандидату, в пользу которого сделан выбор. Такая процедура голосования используется на всех выборах в Российской Федерации начиная с 1993 г. Поэтому она известна и понятна избирателям, не вызывает затруднений у абсолютного их большинства.

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день голосования. Предусмотренные Федеральным законом иные способы носят дополнительный характер и направлены на обеспечение голосования отдельных избирателей (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). При этом голосование по почте и по доверенности на выборах Президента Российской Федерации не предусмотрено, а голосование вне помещения для голосования обусловлено исчерпывающим перечнем причин и достаточно четко урегулировано. Гарантиями от злоупотреблений при таком голосовании являются, в частности, его проведение не менее чем двумя членами участковой избирательной комиссии (УИК), присутствие членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, возможность выдачи бюллетеня только избирателям, обратившимся с такой просьбой в установленном порядке, признание всех бюллетеней недействительными в случае, если в переносном ящике содержится больше бюллетеней, чем соответствующих заявлений избирателей.

Гарантией свободного голосования является недопущение внесения изменений в избирательные бюллетени членами участковых избирательных комиссий (п. 3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии). Так, заполненные избирательные бюллетени находятся в закрытых ящиках для голосования до момента начала подсчета голосов, а при подсчете голосов членам участковой избирательной комиссии запрещено пользоваться письменными принадлежностями. Рекомендация Венецианской комиссии запретить вынос неиспользованных избирательных бюллетеней с территории избирательного участка (п. 3.2ix Руководящих принципов) частично воплощена в российском законодательстве посредством императивного положения о том, что избиратель заполняет бюллетень и опускает его в ящик для голосования. Данные положения могут быть истолкованы как порядок голосования и как обязанность избирателя совершить указанные действия. Однако законодательством не предусмотрена ответственность избирателя за нарушение указанных положений.

Непосредственный подсчет голосов производится в помещении для голосования, в специально оборудованном месте при условии обеспечения полного доступа членов УИК с правом совещательного голоса и наблюдателей, а также полного обзора совершаемых действий со стороны данных лиц. На избирательных участках, как в период голосования, так и во время подсчета голосов имеют право присутствовать наблюдатели, представители СМИ, иные специальные субъекты избирательного процесса; протокол об итогах голосования и иные документы открыто передаются территориальной избирательной комиссии в присутствии наблюдателей и иных уполномоченных субъектов. Указанные положения соответствуют п.3.2 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Согласно рекомендациям п. 3.2хv Руководящих принципов Венецианской комиссии законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию результатов выборов.

Периодические и обязательные выборы

В соответствии с **п. 1 ст. 6 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*) Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации” установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки. В целях обеспечения реализации данного принципа установлена обязанность уполномоченного органа – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить выборы Президента Российской Федерации, приняв решение об этом в установленный законом десятидневный срок. При этом Федеральным законом четко определен день голосования. Кроме того, законом предусмотрены гарантии проведения выборов в установленный срок в случае непринятия Советом Федерации решения об их назначении: в таком случае выборы назначаются на тот же день Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Гарантией реализации указанного принципа является установленный срок, в течение которого назначаются досрочные выборы Президента Российской Федерации в случае появления оснований для их назначения. Единственным исключением, допускаемым международными документами (**ст. 6 Конвенция СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*), является отложение выборов в случае действия на всей территории Российской Федерации чрезвычайного или военного положения. При этом Федеральным законом четко установлен срок проведения выборов после прекращения действия указанного режима.

Периодичность выборов также обеспечивается жесткой привязкой срока проведения очередных выборов к установленному Конституцией Российской Федерации четырехлетнему сроку полномочий Президента Российской Федерации. Таким образом, выборы проводятся с установленной периодичностью и регулярно, что отвечает п. 7.1 Копенгагенского документа СБСЕ и п. 5 Руководящих принципов Венецианской комиссии.

Открытые и гласные выборы

Принцип открытых и гласных выборов (**п. 1 ст. 7 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*) закреплен в Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации”. Реализация данного принципа в законе осуществляется посредством обязательности опубликования решения о назначении выборов и нормативно-правовых актов, связанных с проведением выборов, а также доведением другими способами до всеобщего сведения актов, связанных с проведением выборов. Гласность проведения выборов обеспечивается также достаточно широкими полномочиями журналистов и иных представителей средств массовой информации как в течение всей избирательной кампании, так и в день голосования и во время подсчета голосов. Соответствующие избирательные комиссии обязаны публиковать данные об итогах голосования, содержащиеся в протоколах, и данные об избранных кандидатах, что отвечает требованиям **п. 4 ст. 7 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*).

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” гарантирует осуществление международного наблюдения за выборами, а также наблюдения за вы-

борами со стороны зарегистрированных кандидатов и политических партий, выдвинувших таких кандидатов. Вместе с тем в Российской Федерации не в полной мере созданы условия для осуществления общественного наблюдения за выборами в смысле осуществления контроля со стороны российских общественных объединений. Такие объединения, за исключением участвующих в выборах, не обладают правом назначения наблюдателей на избирательные участки, что ограничивает возможность внутреннего объективного контроля за процедурами, осуществляемыми в день голосования и при подсчете голосов избирателей. Данные обстоятельства позволяют рекомендовать в дальнейшем расширить круг субъектов наблюдения для полного и всестороннего соответствия положений Федерального закона, регулирующих назначение и деятельность наблюдателей, **п. 5 ст. 7 и п. 1 ст. 14 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*).

Свободные выборы

В целях реализации принципа свободных выборов в Федеральном законе “О выборах Президента Российской Федерации” установлено, что участие гражданина в таких выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению, что отвечает положениям **ст. 8 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*). Гарантией реализации данной нормы является юридическая ответственность, в том числе уголовная, за нарушение указанных запретов.

Подлинные выборы

С целью обеспечения принципа подлинных выборов законодательством Российской Федерации запрещены неправовые способы воздействия на избирателей, в частности, принуждение к голосованию, контроль за волеизъявлением избирателей, подкуп избирателей, агитация с нарушением требований закона. Эти запреты направлены на обеспечение выявления свободно выраженной воли народа, сформированной на основе закона, и непосредственное ее осуществление (**п. 1 ст. 9 Конвенции СНГ**) (выделено мной. – *В.Л.*).

Политический плюрализм, являющийся неотъемлемым признаком подлинных выборов, обеспечивается проведением альтернативных выборов при участии не менее двух кандидатов. Вместе с тем Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” предусматривает возможность проведения повторного голосования по одному кандидату в случае выбытия других кандидатов, что, при условии признания его избранным в случае голосования за него более половины избирателей, не противоречит международным избирательным стандартам.

Установленные законодательством сроки осуществления избирательных действий в рамках начала избирательной кампании за 90–100 дней до дня голосования и начала предвыборной агитации со дня выдвижения кандидата (за исключением агитации в СМИ) позволяют кандидатам развернуть полноценную агитационную кампанию. Условия выдвижения и регистрации кандидатов, рассмотренные выше, представляются ясными и не дают возможности для создания привилегий или ограничений дискриминационного характера.

При подготовке выборов, в частности при изготовлении избирательных бюллетеней, официальных материалов избирательных комиссий, используется государственный язык Российской Федерации. При этом в необходимых случаях Федеральный закон предусматривает возможность печатать избирательные бюллетени на государственных языках республик в составе Российской Федерации и на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Данное положение обеспечивает участие в подлинных выборах представителей национальных меньшинств, не владеющих свободно русским языком. На выборах Президента Российской Федерации 2 марта 2008 года в 11 субъектах страны (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика) были изготовлены избирательные бюллетени с текстом на двух и более языках. Кандидаты в соответствии с Федеральным законом самостоятельно определяют формы и методы предвыборной агитации, включая содержание агитационных материалов, при этом законодательство не ограничивает их в выборе используемого языка.

Проведение выборов избирательными органами

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии – коллегиальные, независимые от органов государственной власти и местного самоуправления органы. В условиях Российской Федерации создание системы независимых, беспристрастных избирательных комиссий представляется оптимальным способом возложения ответственности за соблюдение избирательного законодательства на беспристрастный орган, что отвечает требованиям **п. 1 ст. 11 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*), п. 3.1 Руководящих принципов Венецианской комиссии. Система избирательных комиссий возглавляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации – постоянно действующим органом, в состав которого входят, в частности, представители политических партий, представленных в парламенте. Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны на территории Российской Федерации, в том числе для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральное законодательство создает политическим партиям возможность быть представленными во всех избирательных комиссиях на равных условиях на основе принципа пропорционального равенства (приоритет и практически гарантированное представительство в избирательных комиссиях на соответствующей территории имеют политические партии, представленные в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования). Равенство представительства политических партий в избирательных комиссиях обеспечивается также ограничением максимального числа представителей каждой из них в избирательной комиссии (не более одного). Вместе с тем такое представительство является одним из способов осуществления контроля за деятельностью избирательных комиссий со стороны крупнейших политических партий.

Важной гарантией независимости избирательных комиссий является предусмотренное федеральным избирательным законодательством ограничение числа государст-

венных и муниципальных служащих в составе избирательной комиссии: они не могут составлять более половины от общего числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Одной из гарантий независимости избирательных комиссий как органов, организующих выборы, является исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий члена избирательной комиссии и невозможность лишения данного статуса по свободному усмотрению органа, назначившего члена комиссии.

В соответствии с требованиями **п. 4 и 5 ст. 11 Конвенции СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*) кандидатам на должность Президента Российской Федерации предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса, который наделяется существенным объемом прав, определяемых как права члена комиссии с правом решающего голоса за некоторыми исключениями.

Эффективность системы обжалования (п. 3.3 Руководящих принципов Венецианской комиссии) обеспечивается правом каждого кандидата, избирателя и иного заинтересованного субъекта обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их избирательные права, в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, коротким (пятнадцатидневным, по общему правилу) сроком рассмотрения жалоб и принятия по ним решений, предоставлением возможности каждой из сторон изложить свои доводы независимо от органа, рассматривающего жалобу, а также полномочиями вышестоящей избирательной комиссии и суда отменить обжалуемое решение.

В целом международные наблюдатели считают, что избирательное законодательство, регулирующее выборы Президента Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам, закрепленным в Конвенции СНГ (выделено мной. – *В.Л.*), и иным международным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов.

1.2. Организационное обеспечение выборов Президента Российской Федерации

На выборах Президента Российской Федерации применялась четырехступенчатая система избирательных комиссий:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- территориальные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации была сформирована по следующему принципу: пять представителей назначаются от Государственной Думы; пять представителей – Советом Федерации; пять представителей – Президентом Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии были сформированы на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которые допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также на основе предложений иных общественных объединений. При этом международные наблюдатели отмечают важность

ограничений, установленных российским избирательным законодательством, согласно которым государственные и муниципальные служащие не могут составлять более половины от общего числа членов соответствующей избирательной комиссии, а политические партии не могут назначать более одного представителя в состав этих избирательных комиссий. Кроме того, кандидатам на должность Президента Российской Федерации предоставлена возможность назначить в каждую избирательную комиссию по одному члену с правом совещательного голоса, который наделяется существенным объемом прав.

Территориальные избирательные комиссии приступили к работе своевременно. Избирательные участки были сформированы вовремя. Списки избирателей, избирательные бюллетени, нормативные документы и прочая необходимая по закону информация поступали на подавляющее большинство проверенных избирательных участков в сроки, определенные избирательным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, по мнению Группы международных наблюдателей от МПА СНГ, на выборах Президента Российской Федерации был в полной мере реализован принцип проведения выборов независимыми избирательными органами. Организация выборов и обеспечение избирательных прав граждан на всей территории Российской Федерации осуществлялись избирательными комиссиями, функционировавшими в пределах своей законодательно установленной компетенции, самостоятельно и независимо.

Международные наблюдатели считают необходимым отметить позитивный вклад в обеспечение избирательного процесса разработанной ЦИК России инструктивно-методической документации по вопросам подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации.

Кроме того, международные наблюдатели обращают внимание на то, что на протяжении всей избирательной кампании ЦИК России эффективно обеспечивал контроль за финансированием избирательных кампаний кандидатов, в том числе за источниками поступления, учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, осуществляла всестороннюю проверку финансовых отчетов кандидатов.

Международные наблюдатели отмечают положительный эффект деятельности информационного центра «Выборы–2008», организованного ЦИК России в период со 2 по 3 марта 2008 года и обеспечивавшего оперативное информирование граждан и международного сообщества о ходе и предварительных итогах голосования. Увеличению уровня информированности способствовала также организация по инициативе Общественной Палаты России с участием ЦИК России Международного информационного центра (с 29 февраля по 2 марта 2008 г.).

Международные наблюдатели от МПА СНГ не зафиксировали фактов влияния на деятельность избирательных комиссий со стороны каких-либо органов государственной власти или органов местного самоуправления. Также не выявлено фактов деятельности каких-либо структур (органов, организаций), которые подменяли бы избирательные комиссии либо полностью или частично осуществляли их полномочия, либо препятствовали их законной деятельности или противоправно вмешивались в нее, либо иным образом присваивали статус, функции и полномочия избирательных органов.

Вместе с тем международные наблюдатели отмечают, что на уровне субъектов Российской Федерации эффективное содействие избирательным комиссиям в решении организационных и материально-технических вопросов подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации оказывали специальные межведомственные

группы. На муниципальном уровне, включая внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург, также действовали рабочие группы по оперативному содействию избирательным комиссиям.

1.3. Мониторинг стадий избирательного процесса, предшествующих голосованию

Период выдвижения и регистрации кандидатов

Избирательная кампания по выборам Президента Российской Федерации началась 28 ноября 2007 г. с опубликования постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о назначении выборов. Выдвижение кандидатов на должность Президента Российской Федерации завершилось для политических партий 23 декабря 2007 года, а для иных кандидатов – 18 декабря 2007 года. Регистрация кандидатов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, начавшаяся 12 декабря 2008 года, закончилась 16 января 2008 года.

К участию в выборах были допущены четыре кандидата. Три из них были выдвинуты парламентскими партиями, т.е. партиями, представленными в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

В.В. Жириновский, лидер Либерально-демократической партии России (ЛДПР), Г.А. Зюганов, лидер Коммунистической партии России (КПРФ), и выдвинутый партией “Единая Россия” первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев, кандидатура которого была также поддержана еще одной парламентской партией – “Справедливой Россией”. Один кандидат участвовал в выборах в порядке самовыдвижения: А.В. Богданов, лидер Демократической партии России.

Остальным кандидатам было отказано в регистрации либо в связи с непредставлением необходимых документов или нарушением процедуры их подачи (Д.Н. Бердников, В.Н. Беспалов, В.К. Буковский, С.Н. Глубоков, Ю.В. Гуджабидзе, В.И.Ищенко, Н.В. Курьянович, О.С. Шенин), либо в связи с обнаружением превышающих установленную законом норму недостоверных и недействительных подписей, которые были собраны инициативной группой в поддержку кандидата, участвующего в выборах в порядке самовыдвижения (М.М. Касьянов). Законность соответствующих постановлений ЦИК была впоследствии подтверждена решениями Верховного Суда Российской Федерации, включая отказы в удовлетворении кассационных жалоб.

Один кандидат (Б.Е. Немцов) отказался от продолжения участия в выборах на стадии сбора подписей.

По заключению международных наблюдателей, этап выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Российской Федерации в целом прошел без каких-либо нарушений. Вместе с тем, по сообщениям Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, были выявлены факты фальсификации подписных листов в поддержку М.М. Касьянова в четырех субъектах Российской Федерации (Республика Марий Эл, Хабаровский край, Тверская и Ярославская области).

Агитационный период

28 декабря 2007 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утвердила порядок проведения жеребьевок по распределению между зарегистрированным

ными кандидатами на должность Президента Российской Федерации и политическими партиями, выдвинувшими кандидатов, эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание при проведении выборов Президента Российской Федерации. Также был утвержден перечень госкомпаний телерадиовещания и печатных изданий, участвующих в избирательной кампании. В перечень вошли ФГУП ВГТРК, включая телеканалы: “Россия”, “Культура”, “Первый канал”, “ТВ–Центр”; радиоканалы “Маяк”, “Радио России”, ФГУ “Российская государственная радиоккомпания “Голос России”. В список периодических печатных изданий были включены газеты: “Российская газета”, “Парламентская газета”, “Вечерняя Москва”, “Граница России”, “Известия”, “Квартирный ряд”, “Книжное обозрение”, “Комсомольская правда”, “Красная звезда”, “Красный воин”, “Литературная газета”, “Метро”, “Московский комсомолец”, “Московская правда”, “Московская перспектива”, “Московская промышленная газета”, “Москвичка”, “Округ”, “Тверская, 13”, “Транспорт России”, “Труд”, “Советская Чувашия”, “Щит и меч”.

2 февраля 2008 г. в средствах массовой информации начался агитационный период, завершившийся в полночь по местному времени с 29 февраля на 1 марта 2008 года.

Агитационная кампания на телевидении и радио началась 4 февраля, поскольку в соответствии с законом бесплатное эфирное время для агитации на государственных каналах выделяется по рабочим дням.

В соответствии с законом “О выборах Президента Российской Федерации”, каждому кандидату на должность Президента было предоставлено по часу теле- и радиоэфира и еще определенное время отведено для совместных агитационных мероприятий. При этом один из кандидатов, Д.А. Медведев реализовал свое право на участие в предвыборных теле- и радиодebатах. Фактически, в отличие от трех других кандидатов, кандидат Д.А. Медведев не использовал в полном объеме бесплатное эфирное время для своей агитационной кампании. Однако это обстоятельство, по мнению наблюдателей МПА СНГ не могло ущемить прав кандидата Д.А. Медведева, т.к. заявленный им отказ от участия в совместных агитационных мероприятиях был добровольным и сделанным в соответствии с действующим законодательством.

Не менее половины бесплатного эфирного времени было выделено на телеdebаты. Бесплатное эфирное время для предвыборной агитации выделили три телеканала – “Первый канал”, “Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания” (телевизионный канал “Российское телевидение”), “ТВ–Центр” и три радиостанции – “Голос России”, “Маяк” и “Радио России”. Каждый телеканал выделил каждому кандидату и каждой партии по одному часу эфирного времени на протяжении избирательной кампании; две трети этого времени были отведены на телеdebаты.

Эфирное время для телеdebатов предоставлено кандидатам в Президенты в полном объеме, несмотря на отказ от участия в них кандидата Д.А. Медведева. В соответствии с законом данное обстоятельство не повлекло за собой сокращение объема эфирного времени, выделенного для совместных агитационных мероприятий.

На “Первом канале” debаты проходили раз в неделю – по вторникам с 7:05 до 8:00 утра. Съемка debатов проходила накануне в 22:00 московского времени с тем, чтобы своевременно начать трансляцию на Дальний Восток. Партийные ролики на телеканале выходили каждый день, кроме вторника, с 7:05 до 7:15 по местному времени.

Телеdebаты на канале “Россия” проходили по четвергам с 22:55 до 00:10 по местному времени.

На канале “ТВЦ–Центр” были показаны 10 выпусков дебатов по 24 минуты (по понедельникам и пятницам с 12:50 по местному времени). На этом канале агитационные ролики демонстрировались по 2,5 минуты в 08:50 ежедневно.

Международные наблюдатели отмечают следующие особенности организации в Российской Федерации агитационной деятельности во время выборов:

1) В значительных масштабах был обеспечен бесплатный эфир на ведущих телевизионных каналах и радиоканалах Российской Федерации. В целом кандидаты получили 21 час бесплатного эфирного времени для своей агитации по телевидению и в аналогичном объеме – в радиоэфире Российской Федерации, которое было распределено в равных пропорциях между всеми кандидатами (по 420 минут эфирного времени на каждом из телевизионных и радиоканалов). Международные наблюдатели пришли к заключению, что предвыборные дебаты в теле- и радиоэфире позволили кандидатам донести до избирателей свою позицию.

2) Как было выявлено в ходе международного наблюдения, освещение в печатных и электронных СМИ деятельности, связанной с исполнением официальных обязанностей лиц, которые, замещая государственные должности, были зарегистрированы в качестве кандидатов на должность Президента Российской Федерации, соответствует мировой практике и не противоречит законодательству. Освещение в печатных и электронных СМИ хода избирательного процесса в целом и действий отдельных кандидатов, в частности, в связи с возникающими информационными поводами, находилось в полном соответствии с требованиями избирательного законодательства Российской Федерации и ее международными обязательствами. Подобное освещение, способствуя реализации принципа свободы слова и права граждан на информирование о выборах, не нарушает ни правил предвыборной агитации, ни принципа равенства возможностей кандидатов как участников избирательного процесса.

В целом международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ отмечают высокий профессионализм организаторов и ведущих дебатов, обеспечивший равенство возможностей для всех кандидатов.

Этап досрочного голосования

С 16 января по 10 февраля 2008 года выдачу открепительных удостоверений избирателям Российской Федерации производили территориальные избирательные комиссии. С 11 февраля 2008 г. участковые избирательные комиссии начали выдачу открепительных удостоверений, полиграфическая защита которых была существенно повышена. Было напечатано 2 млн. 600 тыс. открепительных удостоверений, из них 2 млн. 400 тыс. передано в территориальные избиркомы, 200 тыс. оставались в резерве в целях предотвращения имевших место на парламентских выборах 2 декабря 2007 года случаев отказа в выдаче открепительных удостоверений в связи с их отсутствием. Всего было выдано 785,8 тысяч открепительных удостоверений.

Этап досрочного голосования был начат 15 февраля 2008 г. в 49 субъектах Российской Федерации. Прежде всего оно проводилось в отдаленных и труднодоступных местностях (эти места, как и конкретные даты голосования, определяются законами 28 субъектов Федерации), также проводилось досрочное голосование избирателей, находившихся в связи со спецификой своей трудовой деятельности далеко от избиратель-

ных комиссий (четыре субъекта Федерации). На этапе проведения досрочного голосования международные наблюдатели посетили 86 избирательных участков.

На данном этапе избирательной кампании международным наблюдением не были выявлены какие-либо отступления от международных обязательств Российской Федерации и от требований российского законодательства.

Таким образом, мониторинг, проведенный при содействии МИМРД МПА СНГ в период, предшествовавший голосованию, выявил высокий уровень подготовленности всей российской избирательной системы к проведению выборов Президента Российской Федерации и реализации избирательных прав и свобод граждан.

2. Международное наблюдение за голосованием на выборах Президента Российской Федерации

2.1. Репрезентативность и ход международного наблюдения за голосованием

Репрезентативность международного наблюдения за голосованием, осуществленного МПА СНГ на выборах Президента Российской Федерации, подтверждает соотношение территориального охвата проведенного мониторинга и количества проживающих на соответствующих территориях избирателей. В рамках мониторинга выборов Президента Российской Федерации международные наблюдатели посетили девять субъектов Федерации, входящих в состав четырех федеральных округов.

На территории данных федеральных округов проживает 65 процентов населения страны. Численность избирателей, проживающих в девяти субъектах Федерации, избранных наблюдателями МПА СНГ для проведения процедур электорального мониторинга, составляет более 21 процента от общего количества избирателей Российской Федерации.

В день проведения выборов международные наблюдатели посетили 156 избирательных участков в регионах проведения мониторинга, а также 23 территориальные избирательные комиссии. Свои замечания международные наблюдатели заносили в специально разработанные анкеты и опросные формы, поступавшие для анализа в МИМРД МПА СНГ.

По предварительным данным, в выборах приняло участие 67 процентов избирателей.

В день голосования все посещенные избирательные участки открылись в соответствии с избирательным законодательством России не позднее 8.00 по местному времени. Из посещенных международными наблюдателями избирательных участков не было ни одного участка, где по каким-либо причинам голосование не проводилось.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала приращение комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), использующих элементы электронного голосования, на 1453 избирательных участках в восьми российских регионах: городах Москва (949 участков), Гатчина (34 участка), Сосновый Бор (20 участков), Владимир (128 участков), Муром (57 участков), Гусь-Хрустальный (25 участков), Ковров (63 участка) и Иваново (177 участков).

Каждый избиратель имел право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободных выборах.

Голосование осуществлялось в надлежащим образом оборудованных кабинах для тайного голосования, что обеспечило соблюдение принципа тайного голосования и отвечало требованию о недопустимости контроля за волеизъявлением избирателя.

В соответствии с принципом свободных выборов избирателям было обеспечено право без принуждения, угрозы его применения, а также иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов.

Фактов прямых или косвенных ограничений права на участие в голосовании в зависимости от расы, национальности, пола, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям не зафиксировано.

Ни на одном из посещенных международными наблюдателями участков не выявлены факты вмешательства в работу избирательных комиссий административных либо правоохранительных органов.

Ни одному международному наблюдателю от МПА СНГ не было отказано в получении информации о процессе голосования.

На всех посещенных участках, а также в вышестоящих комиссиях, присутствовали национальные наблюдатели, что обеспечило прозрачность и гласность избирательного процесса, а также способствовало повышению доверия общества к полученному результату.

Международные наблюдатели положительно оценивают устройство избирательных участков в зданиях аэровокзальных и железнодорожных вокзальных комплексов, предназначенных для избирателей из числа пассажиров авиатранспорта и железнодорожного транспорта, не имеющих возможности проголосовать по месту постоянного жительства и обладающих открепительными удостоверениями.

Также по рекомендации ЦИК были оснащены специальным оборудованием 134 избирательных участка для лиц с ограниченными физическими возможностями: смонтированы пандусы для прохода в помещения для голосования, оборудованы подъемники и специальные кабины для голосования.

В целом, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ процедуры голосования на выборах Президента Российской Федерации осуществлялись в соответствии с национальным избирательным законодательством, а также международными обязательствами Российской Федерации.

2.2. Нарушения, выявленные в ходе международного наблюдения за голосованием

В процессе наблюдения за ходом голосования на выборах Президента Российской Федерации международными наблюдателями от МПА СНГ был зафиксирован ряд нарушений.

Наиболее часто встречавшимся в ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации нарушением были неточности в списках избирателей. При этом международные наблюдатели принимают во внимание, то, что аналогичные проблемы характеризуют практически все современные выборы, вне зависимости от страны их проведения.

Кроме того, на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участках отсутствовал полный комплект нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения голосования.

Также на некоторых из посещенных международными наблюдателями избирательных участках отмечались очереди, что создавало некомфортные условия для осуществления выбора. При этом не было отмечено ни одного случая отказа от голосования по этой причине.

Вместе с тем международные наблюдатели от МПА СНГ отмечают, что все звенья избирательной системы Российской Федерации оперативно реагировали на жалобы (заявления) о нарушениях, поступавшие от участников избирательного процесса при подготовке выборов Президента Российской Федерации. В день выборов бесперебойно функционировали органы судебной власти страны. Работали все мировые судьи, было налажено дежурство судей районного звена судебной системы, работали Верховный Суд и Конституционный Суд Российской Федерации. Международные наблюдатели положительно оценили факт наделения органов судебной власти Российской Федерации полномочиями по выдаче исполнительных листов о немедленном восстановлении нарушенных прав участников избирательной кампании и иных субъектов избирательного процесса. Возможность незамедлительной реализации соответствующих судебных постановлений обеспечивалась дежурными судебными приставами.

Согласно информации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за период предвыборной кампании в ЦИК России были рассмотрены 149 жалоб (заявлений) о нарушениях, из которых, после проведенного расследования, две жалобы были удовлетворены в связи с подтверждением фактов нарушений. По данным ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации получена 151 жалоба (заявление) участников избирательного процесса на нарушения, которые были оперативно рассмотрены избирательными комиссиями, и по 44 случаям жалобы (заявления) были удовлетворены.

Кроме того, начиная с 26 февраля 2008 года, на сайте Российского фонда свободных выборов, авторитетной общественной организации, заключившей соглашение о сотрудничестве с ЦИК России, размещались ежедневные сводки о нарушениях, а в день голосования эти сводки размещались с интервалом в три часа. Таким образом, всю информацию о нарушениях в ходе выборов в режиме онлайн мог получить любой желающий. На избирательных участках был вывешен информационный листок с телефонами горячей линии Фонда, по которым можно было сообщать о замеченных нарушениях.

Международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ констатируют наличие в российском законодательстве и правоприменительной практике механизмов предупреждения правонарушений в сфере законодательства о выборах, своевременного их пресечения, а также исправления их последствий. В качестве таких, успешно проявивших себя в ходе выборов Президента Российской Федерации механизмов, по мнению международных наблюдателей МПА СНГ, рекомендовали себя, помимо органов судебной власти, Рабочие группы по информационным спорам ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Федерации, рабочие группы при органах прокуратуры с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти, координационные центры при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его региональных структурах.

Решения об устранении нарушений реализовывались оперативно и в полном объеме. В связи с чем, международные наблюдатели от МПА СНГ считают возможным оценить предусмотренный законодательством Российской Федерации механизм защиты избирательных прав граждан, в том числе судебный, как действенный и позволяющий гражданам эффективно защищать свои права в случае их нарушения.

В целом, как показал мониторинг хода голосования, проведенный Группой наблюдателей от МПА СНГ, в процессе голосования на выборах Президента Российской Федерации не выявлено сколько-нибудь серьезных отступлений от требований норм национального и международного права, регулирующих организацию и проведение демократических выборов.

Существо нарушений, выявленных в ходе голосования, степень их распространенности, а также содержание уже принятых судами решений, позволяют международным наблюдателям констатировать отсутствие у данных нарушений системности и массовости, а также то, что вскрытые недостатки в силу своего преимущественно технического характера, не способны поставить под сомнение законность организации и проведения выборов Президента Российской Федерации, а также их итоги.

3. Рекомендации по итогам международного наблюдения

В целях дополнительного совершенствования избирательного законодательства, регулирующего выборы Президента Российской Федерации, по мнению международных наблюдателей от МПА СНГ, было бы целесообразно рассмотреть возможность:

- введения юридического запрета выносить бюллетени (как заполненные, так и незаполненные) из помещения для голосования и возможные санкции за его нарушение;
- предоставления права назначать наблюдателей общественным организациям и политическим партиям, не выдвинувшим кандидатов на должность Президента Российской Федерации, но отвечающим установленным законом критериям (по уставным целям, территории деятельности);
- внесения поправок в избирательное законодательство, нацеленных на увеличение интервалов между президентскими и парламентскими выборами;
- пересмотра нормы избирательного законодательства, устанавливающей запрет на указание в ходе предвыборной агитации на негативные последствия избрания участвующего в избирательной кампании кандидата;
- правового регулирования статуса, полномочий и оснований присутствия на территории избирательных участков в день голосования представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, организаций, обеспечивающих исправную работу помещения для голосования.

На основе проведенного наблюдения международные наблюдатели от МПА СНГ пришли к общему заключению о том, что при организации и проведении выборов Президента Российской Федерации, прошедших 2 марта 2008 года, было обеспечено свободное волеизъявление избирателей.

Органами государственной власти Российской Федерации на всем протяжении организации и проведения выборов Президента Российской Федерации обеспечивалось соблюдение статуса и полномочий международных наблюдателей, предусмотренных соответствующими международно-правовыми актами.

Подвергнутые международному наблюдению выборы Президента Российской Федерации в полной мере соответствовали общепризнанным демократическим принципам и нормам подготовки и проведения свободных и справедливых выборов, международным обязательствам Российской Федерации по обеспечению прав и свобод всех участников избирательного процесса, а также национальному законодательству.

Координатор
Группы наблюдателей
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ

_____ У.Б. Мухамеджанов

2 марта 2008 года

ЗАЯВЛЕНИЕ

Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации

На основании приглашения Российской Федерации международные наблюдатели от Содружества Независимых Государств осуществляли мониторинг подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации, состоявшихся 2 марта 2008 года.

Организация мониторинга

Наблюдение было организовано в соответствии с Решением Совета глав государств СНГ, признавшего необходимым продолжить практику направления наблюдателей на выборы и референдумы в государства – участники СНГ, и другими документами, действующими в рамках Содружества: **Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств** (выделено мной. – *В.Л.*), Положением о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках СНГ.

Миссия наблюдателей от СНГ на выборах Президента Российской Федерации сформирована по предложениям государств и органов Содружества и с учетом рекомендаций российской стороны по ее численному составу. Аккредитовано 110 международных наблюдателей от СНГ, представляющих государства – участники СНГ, Меж-

парламентскую Ассамблею государств – участников СНГ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России и Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств.

Наблюдение за ходом избирательного процесса велось с 18 февраля 2008 года, в городе Москве был открыт Штаб Миссии, который провел комплекс необходимых мероприятий по организации мониторинга выборов, координировал деятельность наблюдателей от СНГ.

Условия для осуществления международного наблюдения

Международным наблюдателям от Содружества было предоставлено право общения с членами избирательных комиссий всех уровней, руководством органов государственной власти, содействующих в рамках законодательства подготовке и проведению избирательной кампании, с представителями избирательных штабов кандидатов на должность Президента, избирателями, другими участниками избирательного процесса.

Избирательные комиссии всех уровней, органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица оказывали необходимое содействие наблюдателям в выполнении ими своих функций.

Члены Миссии наблюдателей от СНГ имели доступ к документам, регулирующим избирательный процесс. Им были созданы правовые и организационно-технические условия для наблюдения за президентскими выборами в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Состоялись встречи руководства Миссии и ее Штаба с руководством избирательных штабов всех кандидатов на должность Президента. Проведены встречи в Центральной избирательной комиссии, Генеральной прокуратуре по различным аспектам избирательной кампании. Международные наблюдатели от СНГ ознакомились с ходом подготовки президентских выборов в городах Москве, Санкт-Петербурге, Республике Башкортостан, других субъектах Российской Федерации.

Была продолжена практика встреч с руководством Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества. По мнению международных наблюдателей от СНГ, обмен мнениями о ходе избирательного процесса и результатах мониторинга выборов между представителями различных международных организаций, участвующих в наблюдении, содействует выработке объективных оценок избирательной кампании, создает предпосылки для конкретизации и унификации подходов к организации международного наблюдения.

При выполнении своих функций наблюдатели от СНГ соблюдали избирательное законодательство Российской Федерации, руководствовались принципами нейтральности, беспристрастности, невмешательства в избирательный процесс, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений по отношению к кандидатам на должность Президента, другим участникам избирательного процесса.

Наблюдение осуществлялось независимо, основывалось на принципах открытости и гласности. Международные наблюдатели от Содружества через средства массовой информации информировали общественность о своей деятельности. В период мониторинга избирательной кампании Штаб Миссии подготовил три информационных сообщения о ходе наблюдения. Эффективному взаимодействию международных наблюдателей со средствами массовой информации содействовал впервые созданный неправи-

тельствственными организациями – Общественной палатой, Торгово-промышленной палатой, Медиасоюзом при участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Международный информационный центр “Выборы–2008”.

Законодательная база проведения президентских выборов

Выборы Президента Российской Федерации проводились на основе положений Конституции Российской Федерации, регулирующих организацию избирательного процесса, федеральных законов “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “О выборах Президента Российской Федерации”, иных законодательных актов, постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Штаб Миссии наблюдателей от СНГ провел сравнительный анализ соответствия Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” **Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*). Наблюдатели от СНГ констатируют, что Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации” учитывает **положения данной Конвенции** (выделено мной. – *В.Л.*). В текст Федерального закона включены такие стандарты демократических выборов, как право гражданина избирать и быть избранным; свобода выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина; общественное и международное наблюдение за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

В ходе мониторинга выборов Штаб Миссии наблюдателей от СНГ взаимодействовал с представителями Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан, образованного Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ. Это позволило Миссии наблюдателей от СНГ полнее оценивать ход избирательной кампании. Указанным Институтом проведен анализ соответствия законодательства о выборах Президента Российской Федерации международным избирательным стандартам и сделан вывод, что российское избирательное законодательство соответствует договорным обязательствам Российской Федерации в сфере демократических выборов.

Вместе с тем Миссия наблюдателей от СНГ считает возможным дальнейшее совершенствование отдельных норм избирательного законодательства, регулирующего выборы Президента Российской Федерации.

Международные наблюдатели от СНГ, в частности, считают, что введение в отчетные формы Государственной автоматизированной системы ГАС “Выборы”, заполняемые избирательными комиссиями всех уровней, сведений о поступивших в день выборов жалобах способствовало бы повышению информированности участников избирательного процесса о ходе голосования и подсчете голосов избирателей.

Миссия наблюдателей от СНГ полагает возможным также законодательно уточнить право международных наблюдателей присутствовать на заседаниях Центральной и других избирательных комиссий.

Приветствуя стремление избирательных органов Российской Федерации обеспечить возможность участия в выборах граждан, находящихся в день голосования в пу-

ти, Миссия наблюдателей от СНГ полагает возможным законодательно закрепить порядок образования избирательных участков на железнодорожных вокзалах, в аэропортах и других пунктах временного пребывания избирателей, процедуру голосования на них.

Система избирательных комиссий

Подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации осуществляли: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; 86 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации; 2 748 территориальных избирательных комиссий; 96 652 участковые избирательные комиссии, в том числе 364, образованные за пределами территории Российской Федерации в 142 странах.

Кандидатам на должность Президента была предоставлена возможность назначить по одному представителю в качестве членов Центральной и других избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Наблюдатели от СНГ расценивают данный факт как стремление обеспечить открытость избирательной кампании.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации организовала обучение руководителей и членов нижестоящих избирательных комиссий на основе специально разработанной программы учебного курса “Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации”.

Впервые в качестве приложения к учебной программе для членов участковых избирательных комиссий было разработано методическое пособие, включающее тестовые задачи, сценарии деловых игр, практические занятия.

На региональном уровне основной формой профессиональной подготовки кадров избирательных комиссий стали обучающие семинары.

Активно проводилась информационно-разъяснительная работа среди населения. В целях информирования избирателей о предстоящих президентских выборах, разъяснения порядка избирательных процедур на общероссийских телевизионных каналах транслировались 17 видеороликов и в радиоэфире – 3 аудиоролика. Было изготовлено и размещено на рекламных конструкциях 14 миллионов экземпляров наглядных информационных материалов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации издала серию брошюр, касающихся действующего избирательного законодательства, инструкции и положения по организации работы избирательных комиссий, национальных и международных наблюдателей. Эти материалы были размещены на ее сайте в Интернете.

Избирательные комиссии заблаговременно направили избирателям извещения с указанием времени и места проведения голосования.

Выдвижение и регистрация кандидатов на должность Президента

Миссия наблюдателей от СНГ считает, что процедуры данного этапа президентских выборов осуществлялись на основании избирательного законодательства Российской Федерации, в соответствии с которым право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям и гражданам путем самовыдвижения.

По мнению наблюдателей от СНГ, выборы проходили в условиях состязательности и альтернативности.

В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации подали документы 15 кандидатов на должность Президента страны. Из них 4 были выдвинуты политическими партиями, 11 – в порядке самовыдвижения. Девяти группам избирателей, созданным в поддержку самовыдвижения кандидатов, Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации в связи с тем, что они не представили необходимые документы. Один претендент снял свою кандидатуру. Одному кандидату было отказано в регистрации по причине значительного числа недостоверных и недействительных подписей.

Таким образом, в бюллетень для голосования было включено четыре зарегистрированных кандидата, что предоставило избирателям возможность выбора.

Информационное обеспечение президентских выборов и предвыборная агитация

Избирательные комиссии всех уровней информировали избирателей о подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, сроках и порядке совершения избирательных действий, процедуре голосования.

На заседаниях избирательных комиссий присутствовали представители кандидатов на должность Президента, журналисты. Принятые решения через средства массовой информации незамедлительно доводились до сведения широкой общественности. На интернет-сайте Центральной избирательной комиссии регулярно обновлялась информация о подготовке к выборам Президента. Члены Центральной избирательной комиссией проводили брифинги, пресс-конференции, давали интервью представителям национальных и зарубежных средств массовой информации.

Предвыборная агитация, которая осуществлялась открыто и гласно, отличалась разнообразием используемых форм. Государственные и местные органы обеспечивали осуществление предвыборной агитации, создавали возможности кандидатам для свободного проведения агитационной кампании, встреч с избирателями, выступлений в средствах массовой информации. Местные органы исполнительной власти с соблюдением равных прав и одинаковых условий для кандидатов на должность Президента предоставляли помещения для проведения их встреч с избирателями, определяли места для размещения предвыборных агитационных материалов.

Центральная избирательная комиссия утвердила перечень средств массовой информации, предоставляющих в соответствии с законодательством эфирное время и печатную площадь зарегистрированным кандидатам за счет государственных средств. Таким образом, всем зарегистрированным кандидатам в Президенты Российской Федерации был предоставлен доступ к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации, в том числе для изложения своих предвыборных программ.

Бесплатное эфирное время предоставили три общероссийских телеканала: “Первый канал”, ВГТРК, “ТВ–Центр” и три общероссийских радиоканала: “Радио России”, “Маяк”, “Голос России”. Кандидаты на должность Президента имели возможность размещать свои агитационные материалы на бесплатной основе и в телекомпаниях, осуществляющих вещание в субъектах Российской Федерации.

На федеральных телеканалах были организованы дебаты, в которых приняли участие три кандидата на должность Президента. Однако они не стали основной формой информирования избирателей.

Наблюдатели от Содружества с 18 по 29 февраля 2008 года проводили мониторинг новостных программ телеканалов ВГТРК, “Первый канал”, НТВ, материалов газет “Известия”, “Коммерсант”, “Независимая газета”, “Российская газета” по освещению деятельности кандидатов на должность Президента.

Средства массовой информации освещали предвыборные кампании всех кандидатов на должность Президента в целом в нейтральной или положительной тональности.

Миссия наблюдателей от СНГ позитивно оценивает деятельность Рабочей группы по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. В ее состав вошли члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, ученые и специалисты. Решения, принятые Рабочей группой, рассматривались на заседаниях Центральной избирательной комиссии. По мнению наблюдателей от СНГ, деятельность названной Рабочей группы содействовала обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан.

Наблюдатели от СНГ отмечают продуктивное взаимодействие организаторов выборов с общественными организациями. Так, общественная “горячая линия” связи с избирателями Российского фонда свободных выборов, созданная при содействии Общественной палаты Российской Федерации, позволила организовать долгосрочное информационно-консультационное взаимодействие с избирателями, давать им разъяснения избирательного законодательства и практические рекомендации по его применению, своевременно выявлять и устранять факты нарушений избирательных прав граждан.

Открытости избирательного процесса способствовала и организация мобильного портала, позволяющего гражданам получать информацию из Государственной автоматизированной системы “Выборы” об итогах голосования вплоть до каждого конкретного избирательного участка.

Миссия наблюдателей от СНГ считает, что информационное обеспечение президентских выборов и предвыборная агитация проходили в рамках правового поля. Избиратели имели возможность сравнить предвыборные программы кандидатов в Президенты и в день голосования сделать обоснованный самостоятельный выбор.

Работа с жалобами и заявлениями

В рамках мониторинга избирательной кампании Штаб Миссии наблюдателей от СНГ осуществлял взаимодействие с государственными органами Российской Федерации, в компетенцию которых входит рассмотрение жалоб и заявлений, связанных с нарушениями избирательного законодательства – Центральной избирательной комиссией, Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Штаб получал от них информацию о ходе избирательного процесса и выявленных правонарушениях, поступивших обращениях, касающихся нарушений избирательного законодательства, и результатах их рассмотрения. В то же время от Верховного Суда Российской Федерации аналогичные сведения не были получены.

По сведениям Центральной избирательной комиссии, по состоянию на 27 февраля 2008 года ею получены 149 обращений. Все они были рассмотрены в установленные законодательством сроки, и только 2 из них подтвердились.

В адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации по состоянию на 29 февраля 2008 года поступило 10 обращений о нарушениях, связанных с проведением предвыборной агитации в средствах массовой информации, порядком выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Два из них рассмотрены, и в их удовлетворении заявителям отказано. Проведение проверок по остальным обращениям поручено прокурорам субъектов Российской Федерации. В органы прокуратуры поступило 57 обращений о нарушении законодательства о выборах, из которых 8 удовлетворены.

Наблюдатели от СНГ констатируют, что рассмотрение жалоб и заявлений осуществлялось в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наблюдение за голосованием и подсчетом голосов избирателей

В день президентских выборов наблюдатели от СНГ осуществляли наблюдение в 37 субъектах всех федеральных округов Российской Федерации. Члены Миссии присутствовали при открытии участков, наблюдали за организацией и ходом голосования.

Наблюдатели от СНГ осуществляли мониторинг избирательной кампании без вмешательства в процесс выборов и установления итогов голосования, соблюдая принципы политической нейтральности.

Отведенные для голосования помещения, которые посетили наблюдатели от СНГ, были оборудованы и оснащены всем необходимым для проведения выборов. Избирателям были созданы условия, позволяющие максимально удобно получать, заполнять избирательные бюллетени и голосовать, а членам избирательных комиссий и наблюдателям – выполнять свои функции. На избирательных участках имелись предусмотренные законодательством информационные материалы, в том числе биографические данные кандидатов на должность Президента в объеме, установленном Центральной избирательной комиссией.

В течение 2 марта наблюдатели от СНГ общались с членами избирательных комиссий, избирателями, представителями кандидатов на должность Президента, другими международными наблюдателями.

По мнению наблюдателей от СНГ, выборы проходили в соответствии с нормами избирательного законодательства Российской Федерации и в спокойной обстановке.

Вместе с тем Миссией наблюдателей от СНГ были зафиксированы некоторые недостатки и упущения:

- на избирательном участке № 20 города Москвы международным наблюдателям от СНГ отказали в предоставлении информации о ходе голосования;

- на избирательных участках № 11 города Москвы, № 150, 152 города Казани ящики для голосования находились вне поля зрения членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей;

- на избирательном участке № 1096 города Тулы на бюллетенях, выдаваемых избирателям, отсутствовали подписи членов участковой избирательной комиссии;

- на избирательных участках № 4003 города Москвы, № 1097, 1146 города Тулы в помещении для голосования отсутствовала увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления;

– на избирательных участках № 544, 534 Челябинской области, № 85 города Ярославля, № 797 города Тутаева Ярославской области, № 218, 287 города Калуги отмечались факты, когда в кабине для голосования находилось по два человека;

– на избирательном участке № 56 города Казани отсутствовали рабочие блокноты членов участковой избирательной комиссии;

– на избирательном участке № 20 города Москвы кабины для голосования не были оборудованы системой освещения, что затрудняло заполнение бюллетеней избирателями; на избирательном участке № 800 города Тутаева Ярославской области избиратели заполняли бюллетени вне кабин для голосования.

Однако эти факты были единичными, имели технический характер и, по мнению наблюдателей от СНГ, не повлияли на свободное волеизъявление избирателей и на итоги голосования.

После закрытия участков члены Миссии наблюдателей от СНГ осуществляли наблюдение за подсчетом голосов избирателей, составлением участковыми комиссиями протоколов голосования, передачей итоговых документов в вышестоящие избирательные комиссии и подведением ими результатов голосования.

Наблюдатели от СНГ положительно оценивают создание информационного центра “Выборы–2008” Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Он способствовал открытости процесса голосования, предоставил возможность гражданам, наблюдателям, представителям кандидатов на должность Президента, политических партий и средств массовой информации наблюдать за ходом голосования и подведением итогов выборов.

Выводы

Свои выводы и оценки наблюдатели от СНГ делают на основании только собственного наблюдения, анализа фактического материала и сведений, собранных в процессе мониторинга избирательной кампании, а также информации, полученной в результате конструктивного взаимодействия с избирательными комиссиями и наблюдателями от других международных организаций.

По мнению наблюдателей от Содружества, выборы Президента Российской Федерации прошли организованно, в спокойной обстановке, с соблюдением норм национального законодательства.

На избирательных участках, которые посетили наблюдатели, избирательные комиссии, органы государственного управления обеспечили защиту и реализацию избирательных прав граждан.

Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств:

считает, что выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся 2 марта 2008 года, проведены в соответствии с действующим в государстве избирательным законодательством и общепризнанными нормами проведения демократических выборов;

отмечает, что состоявшиеся президентские выборы были обеспечены комплексом мер, демонстрирующих открытость избирательного процесса;

констатирует, что данные выборы явились важным фактором дальнейшей демократизации общественной жизни в Российской Федерации;

признает прошедшие президентские выборы свободными, открытыми и транспарентными;

предлагает другим международным наблюдателям, разделяющим выводы и оценки Миссии наблюдателей от СНГ, присоединиться к данному Заявлению.

Мухамеджанов У.Б.

Кабилова К.С.

Мирзоян Г.Г.

Чергинец Н.Н.

Айдаров Н.Г.

РАЗДЕЛ IV

Конвенция

**о стандартах демократических выборов, избирательных
прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств в решениях
Конституционного Суда Российской Федерации,
Верховного Суда Российской Федерации**

1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

от 30 октября 2003 г.

№ 15-П

по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителей группы депутатов Государственной Думы, направившей запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, – депутатов Государственной Думы А.Н. Котюсова и Б.Б. Надеждина, а также адвоката В.Ю. Прохорова, гражданина

С.А. Бунтмана и его представителя – адвоката П.А. Астахова, граждан К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, представителей Государственной Думы – депутатов Государственной Думы В.В. Гребенникова и С.А. Попова, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт “а” части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом “а” пункта 1 и пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Поводом к рассмотрению дела явились запрос группы депутатов Государственной Думы и жалобы граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова, в которых ос-

* В настоящий подраздел 1 Раздела IV Сборника включены постановления Конституционного Суда Российской Федерации и особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации, в которых содержатся ссылки на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств; использована также справочно-правовая система “КонсультантПлюс”. Документы Конституционного Суда Российской Федерации публикуются в полном соответствии с текстами заверенных печатью копий, поступивших из Конституционного Суда Российской Федерации, с сохранением стилистики, орфографии и пунктуации.

** Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

паривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все обращения касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщения судей-докладчиков М.В. Баглая и В.Г. Стрекозова, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта – доктора юридических наук М.А. Федотова, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю. Барщевского, представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – В.И. Лысенко и М.В. Гришиной, от Генерального прокурора Российской Федерации – М.Н. Малиновского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В запросе группы депутатов Государственной Думы и жалобах граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова оспаривается конституционность отдельных положений статей 45, 46, 48, 49, 50, 52 и 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции от 4 июля 2003 года), касающихся регулирования деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в связи с информационным обеспечением выборов и референдумов.

1.1. Обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации депутаты Государственной Думы утверждают, что положения подпунктов “д”, “е”, “ж” определяющего понятие и виды предвыборной агитации пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” противоречат статьям 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. По мнению заявителей, эти положения позволяют отнести к предвыборной агитации любую деятельность по распространению информации о кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, что во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона, запрещающим представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, означает несоразмерное ограничение свободы слова, права каждого передавать, производить и распространять информацию и нарушает гарантии свободы массовой информации.

1.2. Приказом главного редактора радиостанции “Эхо Москвы” сотруднику радиостанции С.А. Бунтману было объявлено дисциплинарное взыскание в виде выговора за то, что, выступая с комментариями в период избирательной кампании по выборам губернатора Санкт-Петербурга, он в нарушение статей 45, 48 и 49 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

дан Российской Федерации” в прямом эфире высказался по поводу возможных последствий избрания одного из кандидатов, выразил свое отношение к его выдвижению на эту должность и заявил, что при таких условиях он голосовал бы против всех.

Исковые требования С.А. Бунтмана о снятии взыскания, которое, как он полагал, было вынесено на основании противоречащих статьям 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации законоположений, судом общей юрисдикции оставлены без удовлетворения с указанием на то, что в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации проверка конституционности закона относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

В жалобе гражданина С.А. Бунтмана, направленной в Конституционный Суд Российской Федерации, утверждается, что положение пункта 5 статьи 45 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, запрещающее давать в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях комментарии к сообщениям о проведении предвыборных мероприятий, а также регулирующие вопросы предвыборной агитации статья 48 того же Федерального закона нарушают конституционные гарантии свободы информации и избирательных прав. В заседании Конституционного Суда Российской Федерации представитель заявителя адвокат П.А. Астахов уточнил предмет жалобы в части, касающейся статьи 48, и просил проверить конституционность подпунктов “в”, “ж” ее пункта 2, признающих предвыборной агитацией описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата и иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов или против них, а также против всех кандидатов, во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 данной статьи.

1.3. Решением суда общей юрисдикции оставлен без удовлетворения иск гражданина К.А. Катаняна к редакции газеты “Время МН” об отмене приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания в виде выговора. При этом суд указал, что истцом, на момент вынесения решения являвшимся редактором отдела политики редакции газеты “Время МН”, были нарушены содержащиеся в статьях 45, 46, 48, 50 и 52 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” положения, запрещающие предвыборную агитацию журналистам при осуществлении профессиональных обязанностей и требующие от них уделять равное внимание всем претендентам, не отдавая предпочтения какому бы то ни было кандидату.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.А. Катанян утверждает, что пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 46, подпункты “б” – “ж” пункта 2, пункт 5 и подпункт “ж” пункта 7 статьи 48, пункт 11 статьи 50, пункт 5 статьи 52 и пункт 6 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” несоразмерно ограничивают право гражданина на участие в свободных выборах, право каждого свободно производить и распространять информацию, право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а потому противоречат статьям 3, 29, 32, 34 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Между тем, как следует из мотивировочной части судебного решения, вынесенного по делу К.А. Катаняна, на основе исследования материалов дела (в том числе

пояснений истца и содержания его статьи в газете “Время МН”) суд общей юрисдикции пришел к выводу, что опубликованная истцом информация способствовала созданию положительного отношения избирателей к одному из кандидатов на пост главы Республики Мордовия, нарушила равенство кандидатов, отдав предпочтение одному из них, что не соответствует требованиям Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Это означает, что суд, по существу, основывал свое решение на пункте 5 статьи 45 названного Федерального закона и подпункте “б” пункта 2 его статьи 48, в котором выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за какого из кандидатов будет голосовать избиратель, признается предвыборной агитацией, во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 той же статьи.

Таким образом, только эти законоположения – в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой и части третьей статьи 3, части первой статьи 36, части третьей статьи 74, части первой статьи 96 и пункта 2 статьи 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” – являются предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе; в части, касающейся проверки иных оспариваемых К.А. Катаняном норм Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, производство по его жалобе подлежит прекращению в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

1.4. Постановлением мирового судьи гражданин К.С. Рожков был подвергнут административному штрафу за публикацию в газете “Светлогорье”, главным редактором и учредителем которой он является, материалов, содержавших предусмотренные подпунктами “в”, “г” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” признаки предвыборной агитации, выразившейся в описании возможных последствий избрания одного из кандидатов на должность мэра города Калининграда и распространении информации с явным преобладанием сведений об этом кандидате в сочетании с негативными комментариями, что, как указал мировой судья, в силу подпункта “ж” пункта 7 статьи 48 названного Федерального закона представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности в агитационный период запрещено. В постановлении отмечается также, что К.С. Рожков опубликовал материалы до того, как начался определенный пунктом 2 статьи 49 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 30-дневный срок предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации К.С. Рожков просит проверить конституционность пункта 2 статьи 48 и пункта 2 статьи 49 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которыми, по его мнению, неправомерно широко определяется понятие предвыборной агитации, создается возможность подвести под это понятие любые сведения и информацию о кандидатах, что ведет к нарушению за-

крепленных Конституцией Российской Федерации свободы информации (статья 29) и права на свободные выборы (статьи 3 и 32).

Конституционность подпункта “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, устанавливающего безусловный запрет на проведение предвыборной агитации представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и тем самым исключаяющего их из числа субъектов правомерной предвыборной агитации, а следовательно, не допускающего распространения на них предписания пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона о возможности проведения агитации в указанный период, К.С. Рожковым не оспаривается. Не подвергая сомнению необходимость законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, нарушение своих конституционных прав заявитель, по существу, связывает с неопределенностью положений пункта 2 статьи 48 этого Федерального закона, определяющих виды действий, подпадающих под понятие предвыборной агитации.

Поскольку суд отнес К.С. Рожкова к представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и применил к нему подпункт “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, вводящий запрет на предвыборную агитацию лицами данной категории, нельзя полагать, что одновременно к нему можно было применить и пункт 2 статьи 49 того же Федерального закона, адресованный лицам, в силу его статей 50 и 51 правомочным вести предвыборную агитацию в средствах массовой информации.

Следовательно, предметом проверки по жалобе К.С. Рожкова являются положения, содержащиеся в подпунктах “в”, “г” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 49 названного Федерального закона, производство по данной жалобе подлежит прекращению.

1.5. Таким образом, в соответствии с требованиями статей 3, 84, 85, 96 и 97 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” предметом рассмотрения по настоящему делу являются следующие положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”:

пункт 5 статьи 45, устанавливающий требования к содержанию сообщений о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях;

положения подпунктов “б”, “в”, “г”, “д”, “е”, “ж” пункта 2 статьи 48, определяющие нормативное содержание предвыборной агитации, во взаимосвязи с положением подпункта “ж” пункта 7 той же статьи, в силу которого представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, часть 3);

граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2). Конституция Российской Федерации устанавливает также, что каждому гарантируется свобода мысли и слова, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, гарантируется свобода массовой информации (статья 29, части 1, 4 и 5), признание, соблюдение и защита которых в силу статьи 2 являются обязанностью государства.

Этим положениям корреспондируют требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); каждый имеет право на свободу выражения мнений, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10).

В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель – по смыслу статей 3, 29, 32 во взаимосвязи со статьями 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

3. Выполнение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов и референдумов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Исходя из того, что пользование свободой массовой информации – по смыслу статьи 29 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах – налагает на организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, то есть правил профессии и этических принципов, должны занимать этические и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в соответствии с которым информационное обеспечение выборов и референдумов включает как информирование изби-

рателей, так и предвыборную агитацию, исходит из того, что представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности не должны являться субъектами агитационной деятельности. Это прямо следует из содержания главы VII “Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах” данного Федерального закона: если за гражданами и общественными объединениями признается право проведения предвыборной агитации в допускаемых законом формах и законными методами (пункт 1 статьи 48), то организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, осуществляют лишь информирование избирателей (статья 45), а их представителям при осуществлении профессиональной деятельности запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы (подпункт “ж” пункта 7 статьи 48). При этом в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение данного запрета влечет административную ответственность (статья 5.8).

Устанавливаемое Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными. Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Поэтому в целях защиты права на свободные выборы, являющиеся одной из основ конституционного строя, в том числе в целях обеспечения свободного волеизъявления избирателей, свобода выражения мнений для представителей средств массовой информации, как следует из статей 3 (часть 3), 17 (часть 3), 29 (часть 5), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может быть ограничена федеральным законом.

Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягло бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, то есть не ограничивают пределы и применение основно-

го содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации корреспондируют правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, в решении от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман против Соединенного Королевства” отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

4. В соответствии с пунктом 5 статьи 45 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Положения пункта 2 статьи 48 данного Федерального закона признают предвыборной агитацией осуществляемые в период избирательной кампании:

выражение предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель (подпункт “б”);

описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов) (подпункт “в”);

распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями (подпункт “г”);

распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей (подпункт “д”);

деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов (подпункт “е”);

иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов (подпункт “ж”).

Согласно подпункту “ж” пункта 7 статьи 48 запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

4.1. Названные положения Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, касающиеся регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения выборов применительно к организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, следует рассматривать во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона, также отражающими различия в осуществлении этими организациями деятельности по информированию избирателей и использовании средств массовой информации для предвыборной агитации.

Так, статьей 44 устанавливается, что информирование избирателей и предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума являются элементами информационного обеспечения выборов и способствуют осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. При этом согласно статье 45 содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2), а деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Что касается предвыборной агитации, то она определяется как деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2) и выражающаяся в призывах голосовать за или против кандидата (списка кандидатов) (подпункт “а” пункта 2 статьи 48), а также в иных действиях, указанных в подпунктах “б” – “ж” пункта 2 статьи 48. Следовательно, понятие “предвыборная агитация” включает в себя совокупность действий, имеющих целью побудить или побуждающих избирателей голосовать за или против кандидата, кандидатов или списков кандидатов и осуществляемых кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком самостоятельно либо в установленном законодательством порядке с привлечением иных лиц (пункт 4 статьи 48) со дня выдвижения или регистрации (пункт 1 статьи 49), а на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях – за 30 дней до начала голосования (пункт 2 статьи 49).

Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпо-

чтения, чем просто призывы голосовать “за” или “против”, то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

По смыслу положений пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 и пунктом 4 статьи 2, последствия агитации как правонарушающего действия представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, при осуществлении им профессиональной деятельности не являются элементом объективной стороны состава данного правонарушения, которая ограничена лишь самим противоправным действием, не предполагающим подтверждение того, что распространенная информация действительно повлияла или могла повлиять на отношение неопределенного круга избирателей к соответствующему кандидату или избирательному объединению. Следовательно, умысел в качестве необходимого элемента субъективной стороны формального состава такого правонарушения, как незаконная агитация, не может охватывать ее последствия и заключается лишь в осознании прямой цели данного противоправного действия. Именно поэтому не может быть признано агитацией информирование избирателей через средства массовой информации, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать “за” или “против” кандидата или о других агитационных действиях, предусмотренных пунктом 2 статьи 48, без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации.

4.2. Пункт 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” признает предвыборной агитацией выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, в частности указание на то, за кого будет голосовать избиратель (подпункт “б”). Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. “Выражение предпочтения” является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей средств массовой информации толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения – без доказанности его направленности именно на агитацию – означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (статья 29, части 1, 3 и 5 Конституции Российской Федерации).

Наличие именно агитационной цели предполагает и подпункт “в” пункта 2 статьи 48, признающий одним из видов предвыборной агитации описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов), поскольку в отсутствие такой цели подобное “описание” являлось бы не чем иным, как разновидностью выражения мнений.

В подпункте “г” пункта 2 статьи 48 предвыборной агитацией признается распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями. Однако в информационных сообщениях о предвыборных мероприятиях кандидата не могут не преобладать сведения именно об этом кандидате, и, следовательно, главную смысловую нагрузку в предусмотренном данным подпунктом виде агитационной деятельности имеет наличие позитивных или негативных комментариев о нем, что также является разновидностью выражения мнений и в отсутствие агитационной цели не может рассматриваться в качестве предвыборной агитации.

Подпункт “д” пункта 2 статьи 48 к предвыборной агитации относит распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей. Распространение данной нормы на представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как на субъектов, которым предвыборная агитация не разрешается, без подтверждения агитационной цели их действий означало бы существенное ограничение права избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, поскольку для формирования наиболее полного представления о том или ином кандидате избирателю необходимо располагать сведениями как о его текущей служебной, так и об иной деятельности. Одновременно это ущемляло бы право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, и, следовательно, противоречило бы статье 29 (части 4 и 5) Конституции Российской Федерации.

Подпункт “е” пункта 2 статьи 48 признает предвыборной агитацией деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату. В случаях противоправной агитации эта деятельность также предполагает наличие такого необходимого признака (компонента) агитации, как ее осознанно агитационный характер. Иначе допускалось бы неправомерное распространение данной нормы на произвольно широкий круг действий, связанных с информированием, которое объективно может способствовать созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, однако в силу отсутствия умысла не относится к агитации. Тем самым вводились бы чрезмерные ограничения как права избирателей на получение достоверной информации, так и свободы массовой информации.

Таким образом, подпункты “б”, “в”, “г”, “д”, “е” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” во взаимосвязи с положениями статьи 45, подпунктом “а” пункта 2 и подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 – исходя из их конституционно-правового предназначения и смысла – не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, то есть без учета того, что противозаконной агитационной деятельностью (нарушающей предписание подпункта “ж” пункта 7 статьи 48) мо-

жет признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 действий, преследующих специальную агитационную цель, – в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 статьи 45.

Положение пункта 5 статьи 45, согласно которому в информационных программах телевидения и радио не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению или блоку, относящееся к нормам, регулирующим именно порядок информирования (а не агитации), во взаимосвязи с пунктом 2 данной статьи, статьей 48 и пунктами 1 и 2 статьи 52 не может толковаться как запрещающее представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, высказывать собственное мнение, давать комментарий за пределами отдельного информационного блока, поскольку только в таком блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату. Иное было бы неоправданным ограничением прав, гарантированных статьей 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл указанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов “б”, “в”, “г”, “д”, “е” пункта 2 статьи 48 во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, выявленный в настоящем Постановлении, в силу статьи 6, части второй статьи 74 и части второй статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

5. Согласно подпункту “ж” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в качестве предвыборной агитации признаются иные (помимо упомянутых в подпунктах “а” – “е”) действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Использование формулы “иные действия” в запретительных целях делает открытым и перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование понятия и видов запрещенной агитации и тем самым не исключает произвольное применение данной нормы. Такое расширительное толкование, связанное с основаниями дисциплинарной и административной ответственности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности, несовместимо с юридическим равенством, а также принципом соразмерности устанавливаемых ограничений конституционно одобряемым целям и ведет к нарушению свободы средств массовой информации.

Действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, то есть не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Между тем, по смыслу подпункта “ж” пункта 2 статьи 48 в его взаимосвязи с определяющим понятие агитации пунктом 4 статьи 2, а также во взаимосвязи с подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избира-

тельных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, под иными действиями, подпадающими под понятие неправомерной агитации, подразумеваются и такие действия представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в процессе информационного обеспечения выборов, которые могут быть и не обусловлены объективно подтвержденным умыслом, сознательной направленностью действий добиться конкретного результата на выборах, поскольку использование законодателем понятия “действия, побуждающие голосовать” (в дополнение к понятию “действия, имеющие целью побудить голосовать”) допускает – вместо выявления цели склонить избирателей голосовать определенным образом – оценку побудительного эффекта агитации.

Тем самым создается возможность недопустимо широкого усмотрения правоприменителя при квалификации информационной деятельности представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, как нарушающей установленный для них подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 данного Федерального закона запрет проводить предвыборную агитацию. Это также несовместимо с юридическим равенством, ограничивает свободу массовой информации и право граждан на получение информации, необходимой для формирования свободного волеизъявления на выборах.

Таким образом, положение подпункта “ж” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” во взаимосвязи с положением пункта 4 его статьи 2 не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6 и 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения подпунктов “б”, “в”, “г”, “д”, “е” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с подпунктом “а” пункта 2 статьи 48, статьей 45 и подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 того же Федерального закона не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 названного Федерального закона действий, непосредственно направленных на такую агитацию, в отличие от информирования избирателей, в том числе во внешне сходной по форме с агитацией профессиональной деятельности, предусмотренной пунктом 5 его статьи 45.

2. Признать пункт 5 статьи 45 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем по-

ложения – по их конституционно-правовому смыслу в системе норм – не могут служить основанием для запрета представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности высказывать собственное мнение, давать комментарии за пределами отдельного информационного блока и предполагают, что только в таком информационном блоке не должно содержаться комментариев и не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку по времени освещения предвыборной деятельности, объему печатной площади и соотношению ее предоставления бесплатно и за плату.

3. Признать положение подпункта “ж” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку на его основании во взаимосвязи с положением пункта 4 статьи 2 того же Федерального закона в качестве предвыборной агитации признаются любые иные помимо перечисленных в подпунктах “а”, “б”, “в”, “г”, “д”, “е” пункта 2 статьи 48 действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

4. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 5 статьи 45, подпунктов “б”, “в”, “г”, “д”, “е” пункта 2 и подпункта “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике, а также любое иное истолкование аналогичных им положений других нормативных правовых актов.

5. Положения нормативных актов, содержащих такое же положение, какое пунктом 3 настоящего Постановления признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

6. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 45, пункта 2 статьи 46, пункта 5 статьи 48, пункта 2 статьи 49, пункта 11 статьи 50, пункта 5 статьи 52 и пункта 6 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

7. Дела граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова подлежат пересмотру в обычном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет других препятствий.

8. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

9. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Собрании законодательства Российской Федерации” и “Российской газете”. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

<...>

**Особое мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
В.Г. Ярославцева**

Постановлением от 30 октября 2003 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пункта 5 статьи 45, подпунктов “б” – “е” пункта 2 статьи 48, подпункта “ж” пункта 7 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Полагая, что названным Федеральным законом нарушаются конституционное право народа, граждан и средств массовой информации Российской Федерации на свободу слова и свободные выборы, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. Согласно Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, часть 3). В связи с этим граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, часть 2).

Реализация выборов как свободных возможна лишь при свободном волеизъявлении граждан, что достигается возможностью варианта выбора и возможностью беспрепятственного выражения своих предпочтений посредством свободного выражения своего мнения в отношении определенного кандидата, избирательного объединения.

Осуществление свободного волеизъявления граждан при решении вопроса о предпочтении обусловлено в демократическом правовом государстве (каковым, по крайней мере исходя из буквального смысла статьи 1 Конституции Российской Федерации, является Российская Федерация) свободой доступа к информации. Так, согласно статье 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода мысли и слова (часть 1); никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (часть 3); каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4); гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается (часть 5). Данные положения закреплены и в пункте 1 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому “каждый имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных органов независимо от государственных границ”. Кроме того, из статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции усматривается, что свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Осознавая всю значимость понимания “условий обеспечения”, Европейский Суд по правам человека в решении от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии” отметил, что фраза “в таких условиях, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти”, по существу, подразуме-

вает – наряду с уже закрепленной статьей 10 Конвенции свободой выражения своего мнения – принцип равного отношения ко всем гражданам при осуществлении ими как своего права голоса, так и права выставлять свою кандидатуру на выборах (§ 54).

Таким образом, к числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится информация, обеспечивающая избирателю реальную возможность выбора одного из нескольких претендентов посредством свободного волеизъявления.

Кроме того, что особенно важно подчеркнуть, “при подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – **к средствам массовой информации и телекоммуникациям (пункт 3 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года))** (выделено мной. – *В.Л.*).

В результате каждый свободен реализовывать свое право на поиск, получение, передачу и распространение информации в любых формах и из любых источников в пределах, установленных законодательством Российской Федерации. Единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, то есть информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине. Это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, а наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

2. Указанные положения нашли закрепление в Федеральном законе от 12 июня 2002 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Его статья 44 устанавливает, что информационное обеспечение выборов и референдумов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Согласно его статье 45 информирование избирателей и участников референдума осуществляют, в частности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (пункт 1); при этом содержание информационных материалов, размещенных в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (пункт 2); деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно (пункт 4).

Вместе с тем пункт 5 статьи 45 рассматриваемого Федерального закона содержит ограничение на свободу слова. Им устанавливается, что в информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев; в них не должно отдаваться предпочтение какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям.

Признавая соразмерность данного ограничения конституционно-значимым целям (статья 55 Конституции Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации в подтверждение своей позиции сослался и на решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман против Соединенного Королевства”. В данном решении, в частности, отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга. По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам. Тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимыми, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые были бы неприемлемы в обычных условиях. Их цель – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

Выражая свою позицию, Европейский Суд вместе с тем ясно и недвусмысленно дал понять, что только “при некоторых обстоятельствах” возможен конфликт этих прав, а в “обычных условиях” ограничения свободы слова “неприемлемы”. Иными словами, именно эти “некоторые обстоятельства”, при которых возможно ограничение свободы слова, должны быть предметом рассмотрения суда в конкретном деле. Рассматривая указанное дело по существу, Европейский Суд не установил наличие этих “некоторых обстоятельств”, позволяющих ограничить свободу слова, и удовлетворил жалобу госпожи Боуман, признав нарушение статьи 10 Конвенции, поскольку было несоразмерно ограничено право заявительницы на распространение информации с целью побуждения избирателей голосовать за кандидатов, выступающих против аборт.

Следовательно, в отсутствие какой бы то ни было неотложной общественной потребности в период, предшествующий выборам, разрешается распространять всякого рода мнения и информацию свободно, в том числе ту информацию, в которой может отдаваться предпочтение какому-либо из кандидатов. Кроме того, следует отметить, что информация – уже в силу своей объективности и достоверности – побуждает граждан посредством свободного волеизъявления к принятию решения голосовать за или против того или иного кандидата даже и вопреки заявленному в информации предпочтению.

С учетом изложенного положения пункта 5 статьи 45 содержат несоразмерные ограничения закрепленных статьей 29 Конституции Российской Федерации прав, поскольку граждане, в частности, лишаются возможности распространить имеющуюся у них информацию о кандидатах и своих предпочтениях в средствах массовой информации, которые, в свою очередь, лишены возможности обеспечить конституционные права граждан на распространение и на получение информации ввиду прямого запрета, установленного этой нормой. Тем самым средства массовой информации не могут выполнить свое предназначение в обществе, так как лишены права на свободу выражения своего мнения, включающего свободу искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию и идеи (статьи 2 и 3 Резолюции 428 (1970) Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно Декларации о средствах массовой информации и права человека от 23 января 1970 года).

Таким образом, положения пункта 5 статьи 45 Закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3, 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 2) и 55 (части 2 и 3).

3. В системной связи с пунктом 5 статьи 45 рассматриваемого Федерального закона находятся и положения пункта 4 его статьи 2, а также пункта 2 и подпункта “ж” пункта 7 статьи 48.

Так, пункт 4 статьи 2 определяет понятие предвыборной агитации как “деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”.

В соответствии со статьей 48 предвыборной агитацией считается:

- а) призыв голосовать за или против кандидата (партию);
- б) выражение предпочтения кому-либо из кандидатов, в частности, указание на то, за кого будет голосовать избиратель;
- в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (партии);
- г) распространение информации с преобладанием сведений о каких-либо кандидатах или партиях в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной сферой;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату (партии);
- ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать “за” или “против” кандидатов (партий) либо против всех.

Анализ указанных положений показывает, что вне зависимости от введенного законодателем термина “предвыборная агитация” мы имеем дело с распространением именно информации – достоверной и объективной – с выражением предпочтений в отношении тех или иных кандидатов, избирательных блоков, партий, которая необходима для свободного волеизъявления избирателей. В то же время особенно странным является положение подпункта “д” пункта 2 статьи 48, которое существенно ограничивает даже право избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, ведь совершенно очевидно, что для формирования целостного представления о кандидате избирателю необходимо располагать сведениями не только о его текущей служебной деятельности, но и о том, где и как он учился, где и как он работал раньше, из какой он семьи, каковы его жизненные взгляды и тому подобное. В данном случае налицо противоречие с частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации, а в сочетании с подпунктом “ж” пункта 7 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона – также с частью 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует иметь в виду, что любые действия СМИ по распространению информации об участниках избирательного процесса могут быть отнесены к предвыборной агитации (пункт 2 статьи 48) и запрещены в соответствии с положением подпункта “ж” пункта 7 статьи 48. Таким образом, Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” на средства массовой информации налагается ничем не обоснованный запрет на право распространять информацию о тех или иных кандидатах, тем более что при этом в нем надлежащим образом не раскрыты следующие критерии: “деятельность,

способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей”, “действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать “за” или “против”. Кроме того, агитацией признаются “иные действия, имеющие цель побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов”. Как точно трактовать “иные” действия и как точно узнать цель этих действий суду или избирательным комиссиям, данный Федеральный закон не поясняет. Тем самым имеет место неопределенность в понимании указанных положений, что прямо противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации.

В связи с этим следует подчеркнуть, что совокупность положений, указанных в подпунктах “а” – “ж” пункта 2 статьи 48 рассматриваемого Федерального закона, по своей сути представляет собой “выражение предпочтения”, которое является не чем иным, как разновидностью выражения мнения, основанного на объективной и достоверной информации.

Данная правовая позиция корреспондирует и решению Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу “САНДИ ТАЙМС” против Соединенного Королевства”, в котором подчеркивается, что защита свободы выражения политических мнений и прессы должна пользоваться приоритетом: “На средствах массовой информации лежит обязанность распространять информацию и идеи, касающиеся ... сфер деятельности, представляющих общественный интерес. Этой функции средств массовой информации сопутствует право общественности получать информацию”. И, таким образом, запрет на выражение предпочтения является и ограничением свободы выражения мнения, что противоречит Конституции Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что положения подпунктов “б” – “ж” пункта 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (часть 3) и 55 (части 2 и 3).

Пройдет время, и мы поймем всю мудрость фразы: “Свобода печати обеспечивает свободу народа” (Хартия свободы печати. Лондон, 16 января 1987 года).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

от 14 ноября 2005 года

№ 10-П

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г. Ярославцева, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, А.Л. Коконова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Ю.Д. Рудкина, А.Я. Сливы, Б.С. Эбзеева,

с участием представителя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – кандидата юридических наук Н.В. Васильева, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б. Мизулиной, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А. Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А. Митюкова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение указанными законоположениями конституционных прав гражданина В.Б. Бочкова.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С. Бондаря, объяснения представителей сторон, мнение специалиста-кандидата юридических наук А.Е. Любарева, выступление приглашенного в заседание представителя от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – В.П. Волкова, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Центрального округа города Курска от 23 декабря 2003 года, оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, гражданин В.Б. Бочков в соответствии со статьей 5.12 КоАП Российской Федерации был подвергнут наказанию в виде административного штрафа

* Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

в размере 1000 рублей. Признаки состава правонарушения, предусмотренного указанной статьей, суды усмотрели в том, что в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в октябре – ноябре 2003 года В.Б. Бочков составил, подготовил для печати и передал индивидуальному предпринимателю для изготовления тиражом 500 экземпляров агитационный материал с призывом к избирателям голосовать против всех кандидатов, а именно листовку “Против всех – правильный выбор”, а затем распространил тираж без предоставления экземпляра (копии) либо фотографии листовки в избирательную комиссию; при этом В.Б. Бочков, не будучи кандидатом в депутаты, в нарушение пункта 7 статьи 63 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” оплатил изготовление агитационного материала из собственных денежных средств.

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, оставивший без удовлетворения надзорную жалобу на вынесенные по данному делу судебные решения, при оценке действий В.Б. Бочкова как неправомерных сослался также на пункт 5 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, который предусматривает оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

В жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту конституционных прав гражданина В.Б. Бочкова, оспаривается конституционность указанных законоположений, как запрещающих гражданину предвыборную агитацию против всех кандидатов без предварительной оплаты расходов на ее проведение за счет средств соответствующих избирательных фондов, и находящихся в системной связи с ними положений статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, устанавливающих исчерпывающий перечень субъектов, уполномоченных создавать избирательные фонды, – как не называющих в их числе граждан.

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование фактически исключает возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит статьям 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона от 12 июня 2002 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции от 4 июля 2003 года), а также пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в редакции от 23 июня 2003 года), как предполагающие запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств.

2. Конституция Российской Федерации, утверждая согласно воле многонационального народа России неизбежность демократической основы ее суверенной государственности и признавая Российскую Федерацию демократическим правовым государством, провозглашает свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (абзац седьмой преамбулы; статья 1, часть 1; статья 3, часть 3).

Принцип свободных выборов, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, предполагает, в частности, наличие у избирателей права выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

В целях гарантирования свободных выборов федеральный законодатель в силу статей 3, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 (части 1 и 2) вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем, поскольку выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, законодатель, обеспечивая указанные права, обязан соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации, не допуская при этом неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Этому корреспондируют и правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные им в ряде решений, посвященных распространению информации в период избирательной кампании. В частности, в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман против Соединенного Королевства” (*Bowman v. U.K.*) отмечено следующее: право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы; свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы; оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно; однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых – обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти, могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях; устанавливая равновесие между этими двумя правами, государства – участники Конвенции достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

Осуществляя нормативное регулирование, направленное на разрешение возможных коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и вы-

ражения мнений – с другой, федеральный законодатель связан необходимостью обеспечения конституционных прав граждан как избирателей. По смыслу статей 29 (часть 4) и 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации, граждане Российской Федерации, будучи носителями активного избирательного права и одновременно выступая субъектами права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, не могут рассматриваться лишь как объект информационного обеспечения выборов, – в процессе выборов они вправе осуществлять деятельность, направленную на активное отстаивание своей предвыборной позиции и склонение сообразно с ней других избирателей к голосованию “за” или “против” конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам. Исключение для граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означало бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, а сам по себе избирательный процесс сводился бы лишь к факту голосования.

Нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом. Поэтому если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы “против всех” в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации.

3. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (подпункт 4 статьи 2 и пункт 2 статьи 48) признает предвыборной агитацией деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Таким образом, деятельность, направленная на склонение избирателей к выражению при голосовании недоверия всем включенным в избирательный бюллетень кандидатам, была определено и недвусмысленно отнесена федеральным законодателем к предвыборной агитации.

Из этого следует, что право агитировать против всех участвующих в выборах кандидатов, как одна из составляющих права участвовать в предвыборной агитации, в силу подпункта 28 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” относится к признанным законодателем избирательным правам граждан. Данный вывод подтверждается взаимосвязанными положениями пункта 1 статьи 4 и пункта 1 статьи 48 названного Федерального закона, закрепляющими, что гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами избирательных действиях, а значит – осуществлять в допускаемых законом формах и законными методами предвыборную агитацию.

Однако юридические возможности граждан по проведению предвыборной агитации, в том числе агитации против всех кандидатов, имеют существенные особенности, о чем свидетельствует анализ других норм того же Федерального закона, которыми регулируется порядок информационного обеспечения выборов и финансирования изби-

рательной кампании. Так, иные участники избирательного процесса – кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц (пункт 4 статьи 48); расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке (пункт 5 статьи 48); обязанность создания избирательных фондов для финансирования избирательной кампании возложена только на кандидатов и избирательные объединения (пункт 1 статьи 58); лишь кандидаты и избирательные объединения вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 54). Аналогичные нормы содержатся в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (пункты 4 и 9 статьи 57, пункт 1 статьи 63).

Введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) – с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и предотвращение злоупотреблений, само по себе не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами.

Между тем проведение предвыборной агитации, побуждающей избирателей выразить свою волю посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, с привлечением средств избирательных фондов, которые создаются специально для того, чтобы кандидаты смогли реализовать свое пассивное избирательное право, в рамках демократического избирательного процесса объективно затруднено. Самостоятельное же, за счет собственных денежных средств осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов федеральным законом не регламентируется, что может рассматриваться правоприменительной практикой (и об этом свидетельствуют материалы настоящего дела) и как абсолютный запрет для граждан проводить такую агитацию.

4. При регулировании общественных отношений, включая избирательные, федеральный законодатель связан конституционным принципом соразмерности и вытекающими из него требованиями адекватности и пропорциональности используемых правовых средств. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; даже имея цель воспрепятствовать злоупотреблению правом, он должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры.

Исходя из этого федеральный законодатель не вправе принимать нормативные решения, влекущие лишение граждан Российской Федерации права проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов, если в избирательном бюллетене имеется графа «против всех», вводимый же им порядок реализации данного права должен отвечать требованиям формальной определенности и обеспечивать гражданину возмож-

ность соотносить с ним свое поведение, предвидеть в разумной степени последствия, которые может повлечь за собой то или иное его действие.

Такой подход согласуется с выраженной и неоднократно подтвержденной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позицией, согласно которой общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями; неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Между тем федеральный законодатель, признав право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, не предусмотрел специальное нормативное обеспечение данного права, прежде всего в части, касающейся возможности использования для ее финансирования иных, помимо избирательных фондов, средств, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе.

Федеральные законы “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (пункт 5 статьи 59) и “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (пункт 6 статьи 69) прямо говорят лишь о добровольном бесплатном личном выполнении гражданами работ, оказании ими услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Указанные нормы, содержащие критерии правомерности деятельности гражданина, не отнесенной к предвыборной агитации, но могущей иметь агитационную цель, ни сами по себе, ни во взаимосвязи с другими нормами избирательного законодательства не позволяют с достаточной степенью точности отграничить ее от неправомерной предвыборной агитации.

Более того, даже деятельность, соответствующая этим критериям, может рассматриваться как нарушение условий правомерной предвыборной агитации. Так, пункт 3 статьи 54 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не требует от граждан предоставления в соответствующую избирательную комиссию изготовленных ими экземпляров печатных агитационных материалов или их копии, экземпляров аудиовизуальных агитационных материалов, фотографий иных агитационных материалов до начала их распространения (такая обязанность возложена только на кандидатов и избирательные объединения), однако распространение агитационных материалов с нарушением данного требования запрещается пунктом 6 той же статьи и, как свидетельствует правоприменительная практика, служит основанием для привлечения граждан к административной ответственности за незаконную предвыборную агитацию в соответствии со статьей 5.12 КоАП Российской Федерации.

5. Таким образом, в условиях отсутствия в избирательном законодательстве формально определенного порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных (не являющихся средствами избирательных фондов) денежных средств норма, содержащаяся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, как предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, представляет собой чрезмерное, не обусловленное конституционно значимыми целями ограничение свободы слова и права на распространение информации в форме предвыборной агитации, не отвечает требованиям определенности и недвусмысленности и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию вопроса о порядке осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать содержащуюся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” норму, как предполагающую запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

2. В соответствии с частью четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” впредь до установления федеральным законодателем соответствующего регулирования судам и другим правоприменительным органам надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также руководствоваться настоящим Постановлением, с тем чтобы не допустить несоразмерные ограничения права граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств.

3. Дело гражданина В.Б. Бочкова подлежит пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Российской газете” и “Собрании законодательства Российской Федерации”. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

**Особое мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Н.С. Бондаря**

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года признал оспариваемые взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона от 12 июня 2002 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3), как предполагающие запрет на проведение гражданами лично за счет собственных денежных средств предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов.

Считаю необходимым заявить о принципиальном несогласии с выводом Постановления и положенной в его основу аргументацией.

1. Итоговый вывод Постановления основывается, по существу, на двух принципиальных тезисах.

Во-первых, якобы право граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов определяется в своей основе нормативным содержанием конституционного права на свободное распространение информации; именно поэтому оспариваемое регулирование не соответствует требованиям статьи 29 (части 1 и 4) Конституции Российской Федерации, несоразмерно ограничивает конституционное право на распространение информации.

Во-вторых, предвыборная агитация против всех кандидатов равноценна по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей – “за”, “против” конкретных кандидатов, против всех кандидатов – имеют одинаковый вес.

Названные тезисы не имеют, по моему мнению, конституционного обоснования, находятся в противоречии с ранее сформулированными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и выходят за пределы рационального понимания современных проблем финансового обеспечения предвыборной агитации, в частности против всех кандидатов.

2. Как следует из материалов дела, поводом для обращения Уполномоченного по правам человека в Конституционный Суд Российской Федерации послужила жалоба гражданина В.Б. Бочкова, привлеченного к административной ответственности за незаконное распространение 500 экземпляров агитационной листовки “Против всех – правильный выбор”. Листовка не носила адресного, персонифицированного характера, не включала сведений о кандидатах, избирательных объединениях, их программах, не раскрывала позицию заказавшего ее лица относительно необходимости голосования именно таким образом. Одним словом, содержание листовки ограничивалось призывом к избирателям голосовать на выборах против всех кандидатов без какого-либо информационного наполнения этого призыва. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, счел, что распространение подобных материалов является выражением свободы слова (статья 29, часть 1, Конституции Российской Федерации), реализа-

цией права свободно производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4, Конституции Российской Федерации) и, таким образом, находится под абсолютной защитой соответствующей статьи Конституции Российской Федерации.

Между тем совершенно очевидно, что такая деятельность – в данном случае гражданина В.Б. Бочкова – является не чем иным, как предвыборной агитацией в ее классическом, традиционном варианте, что подтверждается в том числе нормативно-правовым содержанием понятия “предвыборная агитация”.

В частности, в действующем законодательстве под предвыборной агитацией понимается не распространение информации, а определенная, обладающая набором специфических признаков деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (пункт 4 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”); при этом пунктом 2 статьи 2 названного Федерального закона право участвовать в предвыборной агитации прямо отнесено к избирательным правам граждан Российской Федерации.

Право на предвыборную агитацию отлично от прав на свободу слова, распространение информации и выражение мнений, по крайней мере, в следующем:

1) оно реализуется в рамках избирательных правоотношений, являющихся по своей сути публично-правовыми, к которым не может быть применен принцип “разрешено все, что не запрещено”;

2) оно имеет специально-целевое назначение, связанное со склонением избирателей выразить свою волю определенным образом и тем самым повлиять на персональный состав выборных органов публичной власти;

3) оно может быть реализовано не всегда, а лишь в строго определенные промежутки времени, устанавливаемые в качестве периодов предвыборной агитации;

4) к различным субъектам права на предвыборную агитацию могут предъявляться различные, неодинаковые требования; более того, определенные категории в рамках соответствующего круга лиц могут быть как ограничены в данном праве, так и полностью исключены из числа его субъектов (например, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие);

5) ни в одном из международных правовых актов право на предвыборную агитацию не рассматривается в качестве нормативного элемента свободы слова, свободы выражения мнений, свободы распространения информации. Напротив, международные правовые акты, затрагивающие вопросы организации и проведения выборов, обеспечения избирательных прав граждан, выделяют его в качестве самостоятельного избирательного права (часть 4 статьи 13 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ) (выделено мной. – В.Л.).

3. Сформулированные в Постановлении от 14 ноября 2005 года выводы о природе права на предвыборную агитацию против всех кандидатов как элементе нормативного содержания права на свободу слова основаны также на некорректном использовании Постановления Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства”.

В названном Постановлении Европейский Суд пришел к выводу о наличии нарушения гарантированного Конвенцией о защите прав человека и основных свобод права г-жи Филлис Боуман на свободу выражения мнений, которое заключалось в возбуждении в отношении нее уголовного преследования за распространение в предвыборный период листовок, содержащих информацию о взглядах трех основных кандидатов на аборт. Европейский Суд посчитал, что вмешательство государства в права заявительницы не отвечало критерию необходимости в демократическом обществе, поскольку правовое регулирование, позволившее инициировать уголовное производство, создавало непреодолимые препятствия для г-жи Боуман реализовать правомерную цель распространения соответствующих сведений по информированию населения избирательного округа о том, каково отношение кандидатов к аборту (пункт 47). При этом Европейский Суд отверг довод правительства о наличии у заявительницы такой альтернативной возможности по распространению информации, как регистрация в качестве кандидата на выборах: это, по мнению Европейского Суда, означало бы подмену цели информирования избирателей целью избрания в Парламент (пункт 46).

Из сказанного следует, что Европейский Суд по правам человека полагает необходимым различать: а) деятельность по информированию избирателей, поддерживающую свободную политическую дискуссию в предвыборный период и способствующую формированию у избирателей адекватных представлений о позициях кандидатов, и б) информационное воздействие на избирателей со стороны кандидатов, имеющих целью замещение выборных должностей, что уже относится к предвыборной агитации.

Поэтому ни в коей мере не ставя под сомнение выводы Европейского Суда, следует признать, что его решение “не работает” на вывод анализируемого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, если иметь в виду недопустимость отождествления (подмены) информирования и предвыборной информации.

В то же время имеются все основания утверждать о ранее сложившемся полном единстве правовых позиций Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации по этим вопросам.

4. Речь идет, в частности, о том, что проблема соотношения права на предвыборную агитацию с правами на свободу слова, свободу выражения мнений, свободу массовой информации уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда. Так, в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации, опираясь в том числе на Постановление Европейского Суда по правам человека по делу “Боуман против Соединенного Королевства”, прямо указал, что “свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности” (абзац третий пункта 3 мотивировочной части, выделено мною. – *Н.Б.*).

Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать “за” или “против”, то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определен-

ную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации (абзац четвертый пункта 4.1 мотивировочной части). При этом, признав конституционным установленный федеральным законодателем запрет на проведение предвыборной агитации представителями средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности, то есть исключение их из числа субъектов предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что информирование избирателей, представляющее собой реализацию права на свободу массовой информации и свободы выражения мнений, является важнейшей демократической функцией СМИ.

И это, ранее сложившееся, единство позиций Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации не случайно. Оно имеет в своей основе признание объективного различия в юридической природе и нормативном содержании вышеназванных прав.

5. Постановлением от 14 ноября 2005 года, по существу, пересмотрены и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о юридической природе института голосования против всех: в данном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации не только не признает возможность дифференцированного подхода к регулированию предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, с одной стороны, и предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, с другой, а, напротив, по существу, основывается на необходимости обеспечения равных правовых, материально-финансовых, организационных и иных условий агитации против кандидата N и кандидата “против всех”.

Между тем право на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, являющееся производным от самой по себе признаваемой законодателем в порядке реализации его дискреционных полномочий возможности избирателей выразить свою волю путем заполнения графы “против всех” в избирательном бюллетене, подлежит законодательному регулированию и конституционно-правовой оценке исходя из юридических характеристик института голосования против всех кандидатов в системе действующего правового регулирования избирательных правоотношений.

Юридическое значение голосов, поданных на выборах против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), как это следует из подпункта “б” пункта 2 статьи 70 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, таково, что, если в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися. Этим их значение в процессе выборов ограничивается, что в полной мере соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении от 29 ноября 2004 года № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области” Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционным придание законодателем Санкт-Петербурга –

в рамках предусмотренной федеральным законодательством сферы усмотрения – голосам, поданным на выборах против всех кандидатов, строго целевого итогового-учетного назначения, связанного с решением вопроса о признании выборов состоявшимися.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится как с правом граждан Российской Федерации, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов как демократического механизма формирования конституционной системы органов публичной власти.

По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования “против всех кандидатов”, не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. На уровне конституционного статуса личности это, с одной стороны, право каждого гражданина принимать участие в избрании представителей народа в органы публичной власти и быть избранным в качестве такого представителя, а с другой – право каждого гражданина по своему усмотрению отказываться в доверии некоторым или всем участвующим в выборах кандидатам; на уровне же института выборов в целом – это задача формирования органов публичной власти, обеспечение их представительного и легитимного характера.

6. Одним из выявленных Конституционным Судом Российской Федерации в названном Постановлении противоречий является коллизия между публичными интересами в формировании и периодической сменяемости состава избираемых органов публичной власти на основе принципа обязательности выборов (статья 5 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ) (выделено мной. – В.Л.) и поддержании таким образом стабильности и непрерывности осуществления публичной властью возложенных на нее конституционных функций, включая обеспечение прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), и интересами отдельных избирателей, проводящими предвыборную агитацию, направленную на склонение избирателей к голосованию против всех участвующих в выборах кандидатов (выделено мной. – В.Л.).

При этом, поскольку сами по себе избирательные права как права субъективные – в силу взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 3 (часть 3) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – по своей направленности неразрывно связаны с целями, вытекающими из статьи 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, постольку (как непосредственно вытекает из названного Постановления) законодатель, избирая те или иные варианты снятия конфликта интересов, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию, должен исходить из необходимости достижения объективного результата выборов и формирования на этой основе легитимных, представительных, работоспособных органов публичной власти.

Что же касается предвыборной агитации, направленной на склонение избирателей голосовать на выборах против всех кандидатов, то данная агитационная цель не только является альтернативной целям избрания или неизбрания конкретных лиц (избирательных объединений) в выборные органы публичной власти, но и во многом противостоит цели выборов как демократического института формирования и периодической сменяемости состава органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как имеет своим назначением, как правило, добиться результата, когда выборы были бы признаны несостоявшимися.

В связи с этим создание одинаковых правовых, финансовых и организационно-технических условий для реализации предвыборной агитации против всех кандидатов и предвыборной агитации “за” или “против” конкретных кандидатов, к чему подталкивает законодателя Конституционный Суд Российской Федерации своим решением, противоречит конституционному назначению выборов и природе избирательных прав граждан. Это могло бы способствовать необоснованному продлению полномочий – за пределами установленных легислатур – выборных органов и должностных лиц публичной власти и создало бы угрозу стабильности государственной и муниципальной власти, препятствуя регулярной сменяемости выборных органов и эффективному осуществлению возложенных на них конституционных функций.

По смыслу содержащихся в Конституции Российской Федерации и международных правовых актах требований к законодательному обеспечению свободных выборов на основе принципа равного избирательного права, предполагающего равный вес голосов избирателей и равенство условий при осуществлении права голосовать, законодатель не вправе принимать решения, направленные на такую регламентацию избирательных отношений, при которой допускалось бы механическое уравнивание голосов избирателей, стремящихся к достижению различного результата, в соотношении с назначением выборов и целями реализации субъективных избирательных прав, закрепленных в статьях 3 (часть 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Из самого по себе принципа равного избирательного права, как указал Европейский Суд по правам человека в своем решении от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии”, не следует, что все избирательные бюллетени имеют равный вес с точки зрения окончательного результата и что у всех кандидатов равные шансы на победу.

7. В контексте сказанного становится также очевидным, что допущение деятельности граждан, направленной на склонение избирателей к голосованию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) за счет собственных средств, – на что ориентирует законодателя Конституционный Суд Российской Федерации, – может привести к созданию необоснованных преимуществ в соотношении с иными участниками избирательного процесса, а также ставит под сомнение финансовую открытость выборов и возможность осуществления эффективного демократического гражданского контроля за ходом их финансирования и проведения.

Кандидаты и избирательные объединения для финансирования своей избирательной кампании, включая проведение предвыборной агитации, по общему правилу, обязаны создавать избирательные фонды, имеющие своим предназначением обеспечение прозрачности выборов и равенства кандидатов перед законом вне зависимости от их материального положения. Правомерность создания избирательных фондов в соответствующих целях была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации

в Определении от 1 октября 1998 года № 120-О. Избирательные фонды кандидатов формируются в том числе за счет добровольных пожертвований граждан (подпункт “в” пункта 5 статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”), которые, оказав кандидатам соответствующую финансовую поддержку, вправе за счет данных средств агитировать как “за”, так и “против” конкретных кандидатов, участвующих в выборах.

Осуществление же гражданами предвыборной агитации “против всех” кандидатов без ее оплаты из средств избирательных фондов породит различные виды неравенства: с одной стороны, между гражданами, финансирующими агитацию против всех, и гражданами, поддерживающими конкретных кандидатов, а с другой – между самими кандидатами, поскольку в таком случае кандидатам в рамках избирательной кампании пришлось бы конкурировать не только друг с другом, что происходит на равных условиях, но и с неограниченными – в сравнении с лимитированным объемом избирательных фондов – финансовыми возможностями кандидата “против всех”, используемыми в целях признания выборов несостоявшимися. Кроме того, такое дозволение ставит под сомнение прозрачность выборов, не позволит эффективно препятствовать финансовым манипуляциям со стороны групп давления, а также могущественным лицам или организациям, стремящимся деформировать мнение избирателей. Это противоречит конституционным принципам, вытекающим из статей 1 (часть 1), 3 (часть 3), 17 (часть 3) и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

8. В то же время конституционный принцип равного избирательного права был бы доведен до абсурда, если исходить из возможности (которая напрашивается из идеологии Постановления от 14 ноября 2005 года) создания гражданами избирательного фонда некоего кандидата “против всех” в целях проведения за счет входящих в него средств предвыборной агитации против всех кандидатов.

Очевидно, что такой фонд работал бы на достижение целей, противоречащих конституционному назначению самого по себе института демократических выборов – на признание выборов несостоявшимися. Принимая же во внимание разобщенность электората, голосующего против всех, связанную с отсутствием у него общей идеологической основы и единой воли, попытка введения механизма финансирования предвыборной агитации против всех, аналогичного предусмотренному для кандидатов и избирательных объединений, неизбежно привела бы к постановке вопроса о множественности таких избирательных фондов, положительное решение которого означало бы фундаментальное нарушение равного избирательного права. Создание же одного избирательного фонда для проведения предвыборной агитации против всех кандидатов породило бы иную форму неравенства среди избирателей.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации подверг сомнению конституционность не только положений избирательного законодательства, предполагающих запрет на проведение гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов без ее оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов, но и якобы находящихся с ними в нормативном единстве положений статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, регулирующих создание избирательных фондов кандидатами и избирательными объединениями (в пункте 1 резолютивной части Постановления их совокупность названа единой ... нормой).

Однако данные положения не были применены и не подлежали применению в деле гражданина В.Б. Бочкова. Уполномоченный же по правам человека в Российской Федерации, как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3 и статьи 96 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в их системном единстве с положениями пункта 5 части первой статьи 29 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”, вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации только в порядке конкретного нормоконтроля, то есть с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод гражданина законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и не может выходить за эти пределы. Таким образом, жалоба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этой части недопустима и производство по ней подлежало прекращению.

9. Из сказанного следует, что установление федеральным законодателем ограничений на осуществление гражданами предвыборной агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами ограничения прав и свобод граждан в целях защиты основ конституционного строя, а также прав и свобод других лиц, закрепленными в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Как в действовавшем на момент обращения заявителя в Конституционный Суд Российской Федерации, так и в новом действующем избирательном законодательстве содержится норма, гарантирующая добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (пункт 5 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”; пункт 6 статьи 69 Федерального закона от 20 декабря 2002 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в редакции от 23 июня 2003 года; пункт 8 статьи 67 Федерального закона от 18 мая 2005 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”).

По смыслу данной нормы во взаимосвязи с нормами пунктов 1 и 3 статьи 48, а также статей 50 – 54 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, граждане Российской Федерации, не располагая возможностью осуществлять деятельность, направленную на склонение избирателей к голосованию против всех участвующих в выборах кандидатов (против всех списков кандидатов), на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, а также посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, вправе осуществлять предвыборную агитацию против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) посредством проведения массовых мероприятий, если это не сопровождается денежными расходами на производство агитационных материалов, и – при соблюдении того же условия – посредством иных не запрещенных законом методов (в частности, через сети общего пользования, включая Интернет).

Установление же того, осуществлялась ли предвыборная агитационная деятельность гражданином в соответствии либо, напротив, вопреки названным принципам правомерной предвыборной агитации, равно как и решение вопроса о возможности квали-

фикации конкретной деятельности гражданина в качестве предвыборной агитации с присущими ей критериями наличия специальной агитационной цели, повторности и массовости, относится к прерогативам судов общей юрисдикции. При разрешении таких дел суды связаны правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал, что право на судебную защиту является существенно ущемленным в тех случаях, когда суды при рассмотрении дела не исследуют по существу его фактические обстоятельства, ограничиваясь только установлением формальных условий применения нормы (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца 2 части седьмой статьи 19 Закона РСФСР “О милиции”, от 13 июня 1996 года № 14-П по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР, от 28 октября 1999 года № 14-П по делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О налоге на прибыль предприятий и организаций” от 14 июля 2003 года № 12-П по делу о проверке конституционности положений статей 4, 164 и 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации “О налоге на добавленную стоимость”).

Таким образом, оспариваемые положения избирательного законодательства, устанавливающие запрет на проведение гражданами предвыборной агитации против всех участвующих в выборах кандидатов (против всех списков кандидатов) без оплаты данной деятельности за счет средств соответствующих избирательных фондов, не могут рассматриваться как нарушающие избирательные права граждан, свободу выражения мнений и свободу слова и не противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 29 (части 4 и 5), 32 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку они – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не исключают возможность осуществления гражданами Российской Федерации предвыборной агитационной деятельности, направленной на склонение избирателей к голосованию на выборах против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов (списков кандидатов), добровольно бесплатно лично, без привлечения третьих лиц, и не затрагивают право граждан свободно, во внеагитационных формах, выражать свою позицию по любым социально значимым вопросам в предвыборный период.

10. Как следует из пункта 1 резолютивной части постановления от 14 ноября 2005 года, оспариваемые законоположения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), поскольку предполагают запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств. Следовательно, неконституционность соответствующей нормы Конституционный Суд Российской Федерации усмотрел в несоответствии ограничению конституционного права, то есть в столь существенном вмешательстве в него публичной власти, которое посягает на самое его существо, блокирует его основное содержание.

Данный вывод постановления не основан на предложенной Конституционным Судом Российской Федерации аргументации.

В мотивировочной части постановления оспоренные законоположения подверглись конституционно-правовому анализу лишь с точки зрения их соответствия вытекающему из конституционного принципа равенства требованию определенности и согла-

сованности правового регулирования. В результате Конституционный Суд Российской Федерации установил, что содержащаяся в них норма о недопустимости проведения предвыборной агитации без ее предварительной оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов может рассматриваться правоприменительной практикой и как абсолютный запрет для граждан проводить предвыборную агитацию против всех кандидатов. Он также пришел к заключению, что “федеральный законодатель не предусмотрел какого-либо специального нормативного обеспечения признанного им права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов, в результате чего поставил граждан в ситуацию недопустимой неопределенности относительно правил правомерного участия в избирательном процессе”. Иными словами, Конституционный Суд Российской Федерации обнаружил неопределенность в законодательном регулировании порядка реализации права граждан на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Неопределенность же правового регулирования не может отождествляться с законодательным запретом. Напротив, установление (обнаружение) запрета, представляющего собой разновидность ограничения права, само по себе есть не что иное, как констатация совершенно определенного законодательного регулирования, ограничивающего свободу индивида путем исключения для него правовой возможности осуществлять некоторую деятельность. В связи с этим решение вопросов о наличии неконституционной неопределенности, с одной стороны, и неконституционного запрета – с другой, предполагает использование принципиально разной методологии конституционно-правового анализа.

Так, возможность признания той или иной нормы неконституционной ввиду ее неопределенности связана с выяснением того, является ли она сама по себе либо в системе действующего правового регулирования столь неясной для субъектов права, что на ее основе объективно невозможно формирование единообразной правоприменительной практики, а правоприменительные органы имеют в рамках данной нормы недопустимую в правовом государстве свободу усмотрения по ее истолкованию и применению, что неизбежно создает угрозу властного произвола и нарушения принципов равенства всех перед законом и равноправия.

В свою очередь, проверка конституционности законодательного запрета с точки зрения нарушения им конституционных прав и свобод человека и гражданина требует уяснения того, был ли соблюден законодателем вытекающий из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принцип соразмерности. Это предполагает решение, по крайней мере, следующих вопросов: во-первых, установлено ли ограничение в форме запрета в надлежащей законодательной форме; во-вторых, является ли оно необходимым; в-третьих, направлено ли оно на защиту конституционно значимых ценностей, могущих служить основанием для введения ограничений конституционных прав; в-четвертых, можно ли признать его адекватным и пропорциональным средством для защиты соответствующих конституционных ценностей, не посягает ли введенный запрет на само существование конституционного права и не приводит ли к утрате его реального содержания.

Данные вопросы не получили своего разрешения в постановлении. Следовательно, вывод о неконституционности оспариваемых законоположений как содержащих в себе несоразмерное ограничение конституционного права является бездоказательным и противоречит юридической логике судебного решения, приводит к недопустимому рас-

согласованию мотивировочной и резолютивной частей постановления; тем самым создаются предпосылки для неадекватного восприятия принятого решения, для дезориентации субъектов права – как законодателя и правоприменителей, так и правопользователей.

11. Резолютивная часть постановления не содержит ясного порядка исполнения принятого решения, создавая угрозу произвольного правоприменения и нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Признав неконституционным установленный оспариваемыми нормами избирательного законодательства запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств, не входящих в состав избирательных фондов кандидатов, и не предусмотрев специальный порядок исполнения принятого решения, в том числе в части срока обращения его к исполнению, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым, по существу, позволил с момента вступления постановления в силу, то есть непосредственно после его провозглашения, проводить соответствующую агитацию за счет собственных денежных средств, не установив при этом какие-либо критерии ограничений соответствующих сумм (например, хотя бы размерами добровольных пожертвований граждан в избирательные фонды кандидатов; но даже это предложение не было принято).

Правда, в пункте 2 резолютивной части постановления Конституционный Суд Российской Федерации указал, что впредь до введения в действие соответствующего федерального закона надлежит непосредственно применять Конституцию Российской Федерации, а также руководствоваться данным Постановлением в части недопустимости несоразмерных ограничений прав граждан на личное проведение предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных средств.

Однако Конституция Российской Федерации не содержит непосредственной регламентации ни института голосования против всех, ни правил участия граждан в предвыборной агитации, ни порядка финансирования предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, за счет собственных средств граждан. В то же время, как уже отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации не исследовал вопрос о том, является ли законодательное ограничение права граждан на предвыборную агитацию против всех с использованием собственных средств соразмерным или же, напротив, чрезмерным. Уже поэтому в постановлении не названы хотя бы ориентировочные критерии для оценки правоприменительными органами, включая суды, правомерности деятельности гражданина по проведению финансово-затратной предвыборной агитации против всех кандидатов.

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации предоставил правоприменительным органам недопустимый и ничем не мотивированный уровень свободы усмотрения при решении вопроса, который прямо связан с применением мер административной ответственности, установленной статьей 5.12 КоАП Российской Федерации. Это противоречит конституционному принципу равенства и нарушает вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы юридической ответственности, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, относятся к основам правопорядка и оказывают непосредственное влияние на конституционный статус физических лиц (например, Постановление от 30 июля 2001 года № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 77 и 81 Федерального закона “Об исполнительном производстве”).

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации выработал в своей практике подход, согласно которому в силу пункта 12 статьи 75 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” Конституционный Суд Российской Федерации должен предусмотреть в судебном решении порядок вступления его в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения, если немедленное исполнение принятого решения создает угрозу нарушения, в частности, баланса конституционно значимых интересов, стабильности правоотношений, прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина (Определения от 4 мая 2000 года № 101-О по жалобе ОАО “Северные магистральные нефтепроводы”, от 7 марта 2003 года № 120-О об отказе в принятии к рассмотрению ходатайств гражданина М.В. Игнатьичева об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 года № 69-О).

Представляется очевидным, что в условиях отсутствия специального законодательного регулирования порядка проведения гражданами лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных денежных средств и отсутствия объективных конституционных критериев оценки правомерности соответствующей деятельности признание неконституционными оспариваемых законоположений обязывало Конституционный Суд Российской Федерации установить четкий порядок исполнения принятого решения, в том числе – путем отсрочки обращения его к исполнению (например, с началом новой очередной избирательной кампании по выборам органов публичной власти соответствующего уровня).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

от 16 июня 2006 года

№ 7-П

по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева, В.Г. Ярославцева,

с участием представителя Государственной Думы Астраханской области – адвоката А.А. Абубекерова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б. Мизулиной, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук Е.В. Виноградовой, полномочного представителя

* Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В. Крогова,

руководствуясь статьей 125 (пункт “а” части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом “а” пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьей 86 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Государственной Думы Астраханской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58 и пункта 5 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Заслушав сообщение судей-докладчиков Н.В. Мельникова и Б.С. Эбзеева, объяснения представителей сторон, заключение эксперта – доктора юридических наук С.А. Авакьяна, выступления приглашенных в заседание представителей: от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – С.В. Большакова, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – Н.В. Васильева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Государственная Дума Астраханской области просит признать противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 6 (часть 2), 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3), положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58 и пункта 5 статьи 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” как не предоставляющие гражданину, который не является кандидатом и не выступает от имени кандидата или избирательного объединения, возможность проводить предвыборную агитацию без привлечения средств избирательного фонда, самостоятельно оплачивая соответствующие расходы. По мнению заявителя, тем самым несоразмерно ограничиваются свобода мысли и слова и право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Оспариваемые законоположения предусматривают, что расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке (пункт 5 статьи 48); зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, для проведения предвыборной агитации на телевидении и радио предоставляется бесплатное или платное эфирное время (статья 51); устанавливают обязанность помещать во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, информацию о том, за счет средств избирательного

фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации, а если агитационные материалы опубликованы бесплатно, помещать в публикации информацию об этом с указанием, кто разместил данную публикацию (пункт 6 статьи 52); определяют условия изготовления, оплаты, выпуска и распространения агитационных материалов, устанавливают соответствующие права и обязанности, а также запрет на распространение и изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда и с нарушением установленных нормами данного Федерального закона требований (пункты 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54); регламентируют порядок и источники создания избирательных фондов и их предельные размеры и не допускают финансирование расходов, связанных с ведением гражданами предвыборной агитации, иначе как через соответствующий избирательный фонд (статья 58); запрещают расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в соответствующие избирательные фонды (пункт 5 статьи 59).

Названные законоположения в силу статьи 125 (пункт “а” части 2) Конституции Российской Федерации, подпункта “а” пункта 1 части первой статьи 3, статьи 36, части третьей статьи 74, статей 84 и 85 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той части, в какой ими не допускается проведение гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов.

В части, касающейся ведения гражданами агитации против всех кандидатов (всех списков кандидатов), данные законоположения предметом рассмотрения по настоящему делу не являются.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 2 и 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 32, части 1 и 2). Свободные выборы как способ выявления действительной воли народа и формирования легитимных выборных органов публичной власти тесно связаны с гарантируемыми Конституцией Российской Федерации, ее статьей 29 (части 1, 4 и 5), свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации.

По смыслу статей 3, 19, 29 и 32 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт “в”), 72 (пункт “б” части 1) и 76 (части 1 и 2), федеральный законодатель – исходя из того, что свободные выборы, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью, при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, – обязан устанавливать такой порядок информа-

ционного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Этому корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1), каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10). Аналогичные обязательства закреплены в являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации Международном пакте о гражданских и политических правах, **Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств** (выделено мной. – *В.Л.*), иных заключенных с участием Российской Федерации международно-правовых актах.

2.1. При конкретизации положений Конституции Российской Федерации о свободных выборах, избирательных правах, а также о праве на свободу слова и свободу информации федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны.

Такой же позиции придерживается Европейский Суд по правам человека. В Постановлении от 2 марта 1987 года по делу “Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии” он пришел к выводу, что при регулировании избирательной системы за государством признаются значительные пределы усмотрения: избирательное законодательство, различающееся в разных странах, время от времени изменяется и должно оцениваться в свете политического развития конкретной страны, поэтому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданы в другой, по крайней мере при том условии, что избирательная система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти.

Оценивая взаимосвязь права на свободные выборы и права на свободу слова и информации, Европейский Суд по правам человека в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу “Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства” подчеркнул, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых – обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти, могут вступать в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях.

При осуществлении нормативного регулирования, направленного на разрешение правовых коллизий между правом на свободные выборы, с одной стороны, и свободой слова и выражения мнений, с другой, федеральный законодатель – по смыслу приве-

денных статей Конституции Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Международного пакта о гражданских и политических правах – обязан соблюдать баланс указанных конституционно защищаемых ценностей исходя из необходимости гарантирования конституционных прав граждан как избирателей и установления таких условий и порядка информационного обеспечения выборов, в том числе ведения предвыборной агитации и ее финансирования, которые надлежащим образом гарантировали бы проведение свободных выборов на основе демократических стандартов. При этом, учитывая в том числе публично-правовые интересы, он не должен вводить несоразмерных ограничений, которые не являлись бы необходимыми в демократическом обществе и нарушали бы саму суть защищаемых прав.

2.2. Свободные выборы – в условиях идеологического и политического многообразия и многопартийности и при соблюдении гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина – предполагают наличие такой избирательной системы, которая обеспечивает гражданам равные возможности в реализации активного и пассивного избирательного права, что в свою очередь предполагает адекватное определение статуса кандидатов и такое регулирование предвыборной агитации и финансирования выборов, которое, основываясь на конституционном принципе равенства, учитывало бы при этом различие способов и условий реализации указанных прав, а также ее социальные-политические и юридические последствия.

Граждане Российской Федерации, будучи носителями активного и пассивного избирательного права (статья 32, часть 2, Конституции Российской Федерации) и одновременно выступая субъектами права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4, Конституции Российской Федерации), не могут рассматриваться лишь как объект информационного воздействия. Исключение для граждан возможности проводить предвыборную агитацию или отсутствие надлежащих законодательных гарантий ее реализации означали бы, по существу, отказ в праве реально повлиять на ход избирательного процесса, который в этом случае сводился бы лишь к факту голосования.

Если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и граждане, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате их проведения органы – легитимными.

2.3. Гарантируя свободу выражения мнений в ходе избирательного процесса, федеральный законодатель – в силу того, что положения статьи 29 Конституции Российской Федерации служат конституционно-правовой основой информационного обеспечения выборов, – обязан надлежащим образом обеспечить реализацию права граждан на получение и распространение информации о выборах. Вместе с тем он должен исходить из необходимости поддержания баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и права на свободу слова и свободу информации с учетом природы этих прав и в целях соблюдения публично-правовых интересов.

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” информация в избирательном процессе распространяется как посредством информирования избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, сроках и порядке осуществления избирательных действий, так и посредством предвыборной агитации как деятельности,

имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Рассматривая вопрос об отличии информирования избирателей, право на осуществление которого пунктом 1 статьи 45 названного Федерального закона наряду с иными субъектами предоставлено гражданам, от предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” указал, что в ходе информирования избирателей, связанного с распространением информации и определяемого в своей основе нормативным содержанием конституционного права на свободу информации, граждане могут свободно и беспрепятственно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию; предвыборная агитация же по своему содержанию, определенному пунктом 4 статьи 2 того же Федерального закона, рассматривается в качестве одного из субъективных избирательных прав граждан, которое может быть ограничено законом в целях обеспечения свободных выборов, достижения объективных их итогов как необходимых условий формирования легитимных органов власти.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установленное Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” разграничение информирования избирателей и предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1, 3, 4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку только в условиях, когда реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений, выборы могут считаться свободными.

3. Устанавливая порядок проведения предвыборной агитации, Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предусмотрел разные правовые режимы агитационной деятельности для ее участников – кандидатов, избирательных объединений, с одной стороны, и граждан, с другой.

Так, кандидаты, избирательные объединения вправе создавать избирательные фонды (статья 58) и расходовать средства этих фондов на проведение предвыборной агитации (пункт 5 статьи 48), беспрепятственно распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы (статья 54). Зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, предоставляются как бесплатные, так и платные эфирное время и печатная площадь (статья 51 и пункт 6 статьи 52).

Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты

производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. Что касается участия граждан в финансировании предвыборной агитации, то оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования, предельные размеры которых устанавливаются законом (пункты 5 и 10 статьи 58).

3.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Поскольку конституционный принцип равенства распространяется не только на права и свободы, непосредственно провозглашенные Конституцией Российской Федерации, но и на связанные с ними другие права граждан, приобретаемые на основании закона, постольку соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет неравного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Различия в условиях и порядке осуществления предвыборной агитационной деятельности (включая финансирование предвыборной агитации) кандидатами, избирательными объединениями, с одной стороны, и гражданами, с другой, законодатель связывает с особенностями способов и форм реализации активного и пассивного избирательного права, с особенностями присущих специальному статусу этих субъектов избирательного процесса правомочий, а также с целями, которые преследуют проводящие предвыборную агитацию кандидаты, избирательные объединения и участвующие в ее проведении граждане: при осуществлении пассивного избирательного права кандидат преследует цель быть избранным в состав соответствующего органа публичной власти, что предполагает необходимые для ведения избирательной кампании финансовые затраты, реализация же активного избирательного права служит прежде всего выявлению воли избирателей, легитимирующей персональный состав выборных органов народного представительства и свободной от неправомерного давления, в том числе с использованием финансовых средств.

Касаясь допустимости установления различий в статусе кандидатов (списка кандидатов, избирательных объединений) и граждан, не являющихся кандидатами, их представителями, представителями избирательных объединений, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений статей 48 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статей 63 и 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» указал, что введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан как участников избирательного процесса, с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) – с другой, как направленное на достижение конституционных целей, связанных с обеспечением прозрачности выборов, равенства кандидатов перед законом вне зависимости от материального положения и на предот-

вращение злоупотреблений, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными принципами и нормами.

3.2. Таким образом, вытекающее из положений пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и обращенное к гражданам требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, представляет собой ограничение форм и методов проводимой этими субъектами избирательного процесса предвыборной агитации, если она осуществляется не за счет средств соответствующих избирательных фондов. Оно направлено на обеспечение равенства кандидатов и защиту прав и свобод других лиц, включая избирателей, и преследует достижение правомерной цели – гарантировать формирование народного представительства, поскольку в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления депутат, иное выборное должностное лицо представляет не отдельных избирателей или их объединение, а весь избирательный корпус.

Такой подход корреспондирует положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, установившей в статье 12, что использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, должно быть запрещено законом и влечь ответственность в соответствии с законом (выделено мной. – В.Л.).

Запрет для граждан осуществлять самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен также необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей. На современном этапе развития Российской Федерации, когда прозрачность финансирования выборов требует повышенных гарантий, регулирование, установленное положениями пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, с учетом состояния и реальных возможностей контроля за финансированием выборов преследует правомерную цель, не нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей, отвечает критерию необходимости в демократическом обществе и не является несоразмерным конституционно защищаемым целям.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, Конституционный Суд Российской Федерации

П О С Т А Н О В И Л:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта 5 статьи 48, статьи 51, пункта 6 статьи 52, пунктов 1, 2, 3, 5 и 6 статьи 54, статьи 58, пункта 5 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции” в той части, в какой ими не допускается проведение предвыборной агитации “за” или “против” кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательных фондов.

2. Настоящее постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” настоящее постановление подлежит незамедлительному опубликованию в “Российской газете” и “Собрании законодательства Российской Федерации”. Постановление должно быть опубликовано также в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”.

2. ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****

21 января 2004 года

Дело № 51-Г03-25

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Манохиной Г.В.,
Маслова А.М.,
Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Небальзина Владимира Павловича о признании недействующими пунктов 2, 3, 4 статьи 130 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц по кассационной жалобе Небальзина В.П. на решение Алтайского краевого суда от 21 октября 2003 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Маслова А.М., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

пунктами 2, 3, 4 статьи 130 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 года № 35-ЗС в качестве основания для распределения депутатских мандатов среди зарегистрированных краевых списков кандидатов признано получение 10 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по краевому избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки подано в совокупности более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по краевому избирательному округу.

Небальзин В.П. обратился в суд с заявлением о признании пунктов 2, 3, 4 статьи 130 Кодекса недействующими, ссылаясь на то, что 10-процентный барьер является явно за-

* В настоящий подраздел 2 Раздела IV Сборника включены определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, в которых содержатся ссылки на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств; использована также справочно-правовая система “КонсультантПлюс”. Документы Верховного Суда Российской Федерации публикуются в полном соответствии с текстами заверенных печатью копий, поступивших из Верховного Суда Российской Федерации, с сохранением стилистики, орфографии и пунктуации.

** Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. Т. 2 // Отв. ред.: В.И. Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2005. С. 434.

вышенным, установлен без учета политической ситуации в Алтайском крае, противоречит положениям статьи 84 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, **статьи 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств** (выделено мной. – В.Л.).

Представитель Алтайского краевого Совета в судебном заседании не признал требования Небальзина В.П.

Решением Алтайского краевого суда от 21 октября 2003 г. Небальзину В.П. в удовлетворении заявления отказано.

Небальзин В.П. подал кассационную жалобу, в которой просит решение отменить и направить дело на новое рассмотрение. Утверждает, что суд дал ошибочную оценку доводам заявления, не допросил депутатов, принимавших участие в подготовке Кодекса, не истребовал стенограмму заседания Алтайского краевого Совета народных депутатов, хотя установление 10-процентного барьера не было единогласным, суд не учел Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения.

Отказывая в удовлетворении заявления Небальзина В.П., суд исходил из того, что Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 года № 35-ЗС принят в пределах компетенции Алтайского краевого Совета народных депутатов и не противоречит федеральному закону.

Выводы суда являются обоснованными и не опровергаются доводами кассационной жалобы.

Право субъекта Российской Федерации своим законом в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливать порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) основано на ст. 5 п. 2 “к” Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 04.07.2003 № 95-ФЗ).

Суд сослался на пункт 16 статьи 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которым установлено, что законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Иных федеральных законов, устанавливающих минимальную долю голосов избирателей, достаточную для распределения депутатских мандатов между списками кандидатов или методику определения такой доли, не имеется.

Суд обоснованно отверг ссылку на несоответствие оспариваемого Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц

Федеральному закону “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. Данный Федеральный закон является специальным, касается только выборов в конкретный представительный орган Российской Федерации и не устанавливает порядка формирования представительных органов субъекта Российской Федерации.

Довод кассационной жалобы о том, что на заседании Алтайского краевого Совета народных депутатов при принятии данного Кодекса не было единого мнения о том, сколько процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, достаточно для распределения депутатских мандатов по спискам кандидатов, не может повлиять на исход дела, поскольку является процедурным вопросом законотворческого процесса и суд не полномочен давать ему оценку в силу ст. 10 Конституции Российской Федерации. В этой связи судом правомерно были отклонены ходатайства Небальзина В.П. о привлечении к участию в деле Назарчука А.Г. (председателя Алтайского краевого Совета народных депутатов), Землюкова С.В. (председателя правового комитета), об исследовании стенограммы заседания Алтайского краевого Совета народных депутатов.

Статья 2 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств касается принципов всеобщего избирательного права и не затрагивает вопросов, разрешенных в ст. 130 Кодекса Алтайского края (выделено мной. – В.Л.).

Ошибочным является довод кассационной жалобы о том, что Кодекс в оспариваемой части не соответствует Постановлению Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”.

Названным Постановлением признано положение части второй статьи 62 Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (утратившего силу), согласно которому избирательные объединения, избирательные блоки, списки кандидатов которых получили менее пяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, из распределения депутатских мандатов по федеральному избирательному округу исключаются, соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой применение пятипроцентного барьера позволяет обеспечить участие в распределении депутатских мандатов не менее чем двум избирательным объединениям, которые при этом в совокупности получают более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц учел эти положения, установив, что если 10-процентный барьер голосов избирателей не преодолен двумя или более списками кандидатов, подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, к распределению депутатских мандатов допускаются указанные краевые списки кандидатов, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей краевые списки кандидатов, получившие менее десяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по краевому избирательному округу, до того, как общее число голосов избирателей, поданных за краевые списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности

50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и к распределению депутатских мандатов будет допущено не менее двух краевых списков кандидатов.

В силу ст. 253 ГПК Российской Федерации, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части.

Суд при рассмотрении дела не нашел, что ст. 130 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц противоречит перечисленным в приведенной процессуальной норме нормативным актам, не опровергнут этот вывод и доводами кассационной жалобы, а поэтому решение следует признать законным и не подлежащим отмене.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Алтайского краевого суда от 21 октября 2003 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Небальзина В.П. – без удовлетворения.

Председательствующий: Г.В. Манохина

Судьи: А.М. Маслов

В.П. Меркулов

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

1 сентября 2004 года

Дело № 19-Г04-6

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Лаврентьевой М.Н.,
Харланова А.В.,
Маслова А.М.

рассмотрела в судебном заседании 1 сентября 2004 г. гражданское дело по кассационной жалобе Российской демократической партии “Яблоко” на решение Ставропольского краевого суда от 2 июня 2004 г., которым Российской демократической партии

* Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. Т. 1 // Отв. ред.: В.И. Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2005. С. 416.

“Яблоко” отказано в удовлетворении заявления о признании незаконными и отмене решений окружной избирательной комиссии по Георгиевскому одномандатному избирательному округу № 54, окружной избирательной комиссии по Кавминводскому одномандатному избирательному округу № 55, нижестоящих территориальных избирательных комиссий об утверждении итогов голосования, результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, состоявшихся 7 декабря 2003 г., по одномандатным и федеральным избирательным округам.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гермашевой М.М., полагавшей решение суда отменить, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Российская демократическая партия “Яблоко” обратилась в Ставропольский краевой суд с указанными выше требованиями.

В обоснование своих требований сослалась на то, что 07.12.2003 состоялись очередные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, назначенные Указом Президента РФ № 1030 от 02.09.2003.

Решениями окружной избирательной комиссии по Георгиевскому одномандатному избирательному округу № 54 от 8 декабря 2003 года и окружной избирательной комиссии по Кавминводскому одномандатному избирательному округу № 55 от 8 декабря 2003 года в соответствии со ст. 83 ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее – Закон) установлены итоги голосования по федеральному избирательному округу на территории одномандатного избирательного округа, которые оформлены соответствующим протоколом № 2. Установление итогов голосования производилось на основе суммирования данных, содержащихся в протоколах № 2 территориальных избирательных комиссий, составленных в порядке ст. 82 Закона. Протоколы № 2 окружных избирательных комиссий основаны на не соответствующих действительности данных, содержащихся в протоколах № 2 территориальных избирательных комиссий.

В соответствии со ст. 82 Закона установление итогов голосования территориальной избирательной комиссией (далее – ТИК) на соответствующей территории и составление протокола № 2 производится путем суммирования всех данных, содержащихся в протоколах № 2, составленных участковыми избирательными комиссиями (далее – УИК) на избирательных участках.

Как указывал заявитель, установление итогов голосования и составление протоколов № 2 было произведено ТИК (а значит, и окружными избирательными комиссиями) в нарушение приведенных требований закона, что подтверждается значительными несовпадениями официальных данных, представленных ТИК в окружные избирательные комиссии, а затем в ЦИК РФ, с данными протоколов УИК. Такие несовпадения выявлены практически по всем пунктам протоколов УИК. Это обстоятельство свидетельствует, что ТИК либо вообще не производили суммирование данных протоколов УИК при установлении итогов голосования на соответствующей территории, либо произво-

дили их с нарушением правил сложения, что в любом случае означает незаконность решений об установлении итогов голосования на соответствующей территории.

По мнению заявителя, в нарушение п. 2.18 Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, утвержденной Постановлением ЦИК России от 25 августа 2003 г. № 21/150-4, окружные избирательные комиссии не выявили причины значительных расхождений по пунктам 1, 4 и 13 протоколов № 1 и № 2 ТИК и УИК, не проконтролировали правильность осуществления нижестоящими избирательными комиссиями проверки контрольных отношений протоколов № 1 и № 2, что подтверждается протоколами № 1 и № 2, сводными таблицами № 1 и № 2 указанных избирательных комиссий и выявляется проведением элементарных математических операций.

Вместо того чтобы отменить решения нижестоящих комиссий как незаконные, обявав их провести повторный подсчет голосов либо составить повторные протоколы, как того требует ст. 83 Закона, окружные избирательные комиссии своими решениями утвердили итоги голосования, основанные на недействительных протоколах ТИК, содержащих данные, не соответствующие действительным результатам волеизъявления избирателей.

Представитель Российской демократической партии “Яблоко” в судебном заседании поддержала заявленные требования и пояснила, что окружные избирательные комиссии по округам № 54 и 55, являясь в соответствии с п. 5 ст. 18 Закона вышестоящей комиссией для соответствующих ТИК и УИК, в нарушение п. 8 ст. 25 ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав...” не организовали на территории округа надлежащий контроль за соблюдением избирательных прав, не приняли меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, что и привело к нарушению избирательных прав РДП “ЯБЛОКО” и принятию незаконного решения об итогах голосования. Оспариваемые решения и действия избирательных комиссий, не соответствующие закону и совершенные при установлении итогов голосования и определении результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, нарушили принадлежащее РДП “Яблоко” и гарантированное ст. 32 Конституции РФ, **ст. ст. 1, 8, 9, 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 07.10.2002 (ратифицирована ФЗ от 02.07.2003 № 89-ФЗ)** (выделено мной. – В.Л.), а также ст. 26 ФЗ от 11.07.01 № 95-ФЗ (в ред. от 08.12.03 № 169-ФЗ) “О политических партиях” право участвовать в демократических, свободных, подлинных и справедливых выборах в органы государственной власти.

Полагает, что указанные выше нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, выраженную в день голосования, поскольку официальные результаты выборов, основанные на незаконных решениях нижестоящих избирательных комиссий, на основании которых произведено распределение депутатских мандатов, не отражают действительную волю избирателей, в связи с чем просила полностью удовлетворить заявленные требования.

Представитель окружной избирательной комиссии по Георгиевскому и Кавминводскому одномандатным избирательным округам № 54 и № 55, также представляющий

интересы Ставропольской краевой избирательной комиссии, в судебном заседании требования, заявленные политической партией “Яблоко”, не признал и пояснил, что итоги голосования по Георгиевскому и Кавминводскому одномандатным избирательным округам № 54 и № 55 подведены в соответствии с требованиями избирательного законодательства. Представленные заявителем суду протоколы участковых избирательных комиссий не доказывают наличие в ходе выборов и при подсчете голосов нарушений, которые привели к искажению воли избирателей или воспрепятствовали ее адекватному отражению в итогах голосования. Просил заявленные требования оставить без удовлетворения.

Решением Ставропольского краевого суда от 2 июня 2004 г. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Российской демократической партии “ЯБЛОКО” поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия находит решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 26 ГПК РФ, пунктом 2 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” краевой суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти.

Согласно пункту 4 той же статьи 75 Федерального закона решения комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются в суды соответствующего уровня, по подсудности, установленной пунктом 2 настоящей статьи. При этом суд соответствующего уровня обязан рассмотреть по существу не только решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, организующей выборы, но и одновременно решения и действия (бездействие) всех нижестоящих комиссий, принимавших участие в организации и проведении данных выборов в соответствии с законом, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты указанных выборов.

Как видно из заявления партии “ЯБЛОКО”, установление итогов голосования и составление протоколов № 2 было произведено территориальными избирательными комиссиями в нарушение требований избирательного закона, официальные данные, представленные ими в окружные избирательные комиссии, а затем в ЦИК РФ, не совпадают с данными протоколов участковых избирательных комиссий.

Кроме утверждения о том, что решения окружных избирательных комиссий основаны на незаконных решениях нижестоящих комиссий, а потому также являются незаконными, иных доводов незаконности данных решений заявление партии “ЯБЛОКО” не содержит.

Таким образом, заявителем фактически оспариваются решения территориальных избирательных комиссий. Такие решения в силу указанной выше статьи 26 ГПК РФ, пункта 2 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” обжалуются в районный суд.

То обстоятельство, что в силу пункта 4 статьи 75 указанного выше Федерального закона именно краевой суд обязан установить незаконность решения окружной избира-

тельной комиссии посредством рассмотрения по существу решений всех нижестоящих комиссий, не свидетельствует о законности решения суда, поскольку в силу положений части 1 статьи 47 Конституции РФ никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Учитывая, что ГПК РФ, относящий дела об оспаривании решений территориальных избирательных комиссий к подсудности районного суда, является более поздним процессуальным законом, чем содержащий процессуальные нормы о подсудности Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, должен применяться ГПК РФ.

Подобный подход полностью согласуется и с неоднократно высказанными правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в соответствии с которыми к числу законодательных актов, утративших силу, следует относить акты не только формально отмененные, но и фактически недействующие в силу издания более поздних актов, которыми они противоречат (определение от 10 ноября 2002 г. № 321-О).

Следовательно, обстоятельства законности принятия решений территориальными избирательными комиссиями должны быть установлены не краевым, а районным судом с соблюдением норм процессуального права, включая правила о подсудности.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Ставропольского краевого суда от 2 июня 2004 г. отменить; дело передать на новое рассмотрение в тот же суд.

Председательствующий: Лаврентьева М.Н.

**Судьи: Харланов А.В.
Маслов А.М.**

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

3 ноября 2004 года

Дело № 20-Г04-13

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Г.В. Манохиной
Т.И. Ерёменко
А.М. Маслова

* Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. Т. 1 // Отв. ред.: В.И. Казьмин. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2005. С. 472.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению политической партии “Российская демократическая партия “ЯБЛОКО” о признании незаконными и отмене решений Махачкалинской окружной избирательной комиссии, нижестоящих территориальных избирательных комиссий об установлении итогов голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, состоявшихся 7 декабря 2003 г. по федеральному округу на территории Махачкалинского одномандатного избирательного округа № 12 по кассационной жалобе заместителя председателя Российской демократической партии “ЯБЛОКО” С.С. Митрохина на решение Верховного Суда Республики Дагестан от 1 июля 2004 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Ерёмченко, заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Э.С. Засеевой, полагавшей решение подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, назначенные Указом Президента Российской Федерации № 1030 от 2 сентября 2003 г. состоялись 7 декабря 2003 года.

Решением Махачкалинской окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 12 от 12 декабря 2003 г. выборы признаны состоявшимися, утверждены протокол № 1 о результатах выборов по Махачкалинскому одномандатному избирательному округу № 12 и протокол № 2 – об итогах голосования по федеральному избирательному округу на территории Махачкалинского одномандатного избирательного округа № 12.

Политическая партия “Российская демократическая партия “ЯБЛОКО” обратилась в суд с заявлением о признании незаконным и отмене решения Махачкалинской окружной избирательной комиссии, а также – после уточнения своих требований – признании незаконными решений Ленинской территориальной избирательной комиссии, Советской территориальной избирательной комиссии, Кировской территориальной избирательной комиссии г. Махачкалы, Кизилюртовской территориальной избирательной комиссии об установлении итогов голосования по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, 7 декабря 2003 г., по федеральному избирательному округу на территории Махачкалинского одномандатного избирательного округа № 12, по тем основаниям, что протокол № 2 Махачкалинской окружной избирательной комиссии основан на несоответствующих действительности данных, содержащихся в протоколах № 2 территориальных избирательных комиссий, итоги голосования подведены неправильно, протоколы № 2 составлены в нарушение требований ст. 82 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, официальные данные, содержащиеся в протоколах, представленных территориальными комиссиями в окружную избирательную комиссию, а затем в Центральную избирательную комиссию РФ, не совпадают с данными протоколов участковых избирательных комиссий, а именно по 13 избирательным участкам № 1601, 1603, 1585, 1594, 1595, 1614 (по Ленинскому району г. Махачкалы), № 1622, 1635, 1642, 1621 (по Советскому

району г. Махачкалы), № 1556, 1557 (по Кировскому району), № 1434 (по Кизилюртовскому району).

По мнению заявителя, данные обстоятельства свидетельствуют о том, что избирательные комиссии не производили суммирование данных протоколов участковых избирательных комиссий при установлении итогов голосования на соответствующей территории или же допустили ошибки в правилах сложения, что повлекло незаконность решений об установлении итогов голосования.

Кроме того, в нарушение Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” при проведении выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации четвертого созыва, утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 25 августа 2003 года, Махачкалинская окружная избирательная комиссия не выявила причины расхождений по пунктам 1, 4, 13 протоколов № 2, не контролировала правильность осуществления нижестоящими избирательными комиссиями проверки контрольных соотношений протоколов № 1 и № 2, что подтверждается этими протоколами, сводными таблицами № 1 и № 2 указанных избирательных комиссий.

Указанные решения и действия избирательных комиссий нарушили право партии “ЯБЛОКО” участвовать в демократических, свободных, подлинных и справедливых выборах в органы государственной власти, гарантированных ст. 32 Конституции РФ, **ст.ст. 1, 8, 9, 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ от 7 октября 2002 г.** (выделено мной. – В.Л.) и ст. 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 “О политических партиях”. Допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, выраженную в день голосования.

Представитель Российской демократической партии “ЯБЛОКО” в судебном заседании требования партии поддержал, кроме того просил признать незаконными выборы по другим избирательным участкам, по которым протоколы № 2 представителями партии получены не были, но подобные нарушения имелись и на этих избирательных участках, что подтверждается дополнительно представленными доказательствами.

Представитель Избирательной комиссии Республики Дагестан в судебном заседании требования партии “ЯБЛОКО” не признал, просил их отклонить, пояснив при этом, что подведение итогов голосования по Махачкалинскому одномандатному округу соответствует действующему законодательству. Избирательная комиссия Республики Дагестан проводила проверку указанных в заявлении партии “ЯБЛОКО” фактов, в большинстве участков был произведен повторный пересчет голосов избирателей на основании избирательных бюллетеней, при этом каких-либо расхождений между избирательными бюллетенями и протоколами УИК, ТИК, протоколом окружной избирательной комиссии не выявлено. Представитель Махачкалинской окружной избирательной комиссии № 12 также просил заявление партии оставить без удовлетворения. Председатели Ленинской территориальной избирательной комиссии, Советской территориальной избирательной комиссии, Кировской территориальной избирательной комиссии также просили в удовлетворении заявления партии “ЯБЛОКО” отказать, объясняя, что подведение итогов голосования проходило в соответствии с Федеральным законом

“О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, при этом нарушений, влияющих на волеизъявление избирателей допущено не было.

По делу постановлено указанное выше решение.

Заместитель председателя Российской демократической партии “ЯБЛОКО” С.С. Митрохин подал кассационную жалобу, в которой просит решение отменить и направить дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение подлежащим отмене по следующим основаниям.

Разрешая заявленные требования, суд ошибочно исходил из того, что они отнесены к подсудности областного суда.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 26 ГПК РФ, пункту 2 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” областной суд рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти.

В силу пункта 4 статьи 75 Федерального закона решения комиссий об итогах голосования, о результатах выборов обжалуются в суды соответствующего уровня, по подсудности, установленной пунктом 2 настоящей статьи. При этом суд соответствующего уровня обязан рассмотреть по существу не только решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, организующей выборы, но и одновременно решения и действия (бездействие) всех нижестоящих комиссий, принимавших участие в организации и проведении данных выборов в соответствии с законом, если допущенные ими нарушения могли повлиять на результаты указанных выборов.

Как усматривается из заявления партии “ЯБЛОКО”, установление итогов голосования и составление протоколов № 2 было произведено территориальными избирательными комиссиями в нарушение требований избирательного закона, официальные данные, представленные ими в окружную избирательную комиссию, а затем и в ЦИК РФ, которой определены результаты выборов по федеральному избирательному округу, не совпадают с данными протоколов участковых избирательных комиссий.

Поскольку заявление партии “ЯБЛОКО” содержит утверждения о том, что решение окружной избирательной комиссии основано на незаконных решениях нижестоящих комиссий, а потому также является незаконным, то есть заявителем фактически оспариваются решения территориальных избирательных комиссий, а такие решения в силу указанной выше статьи 26 ГПК РФ, пункта 2 статьи 75 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” обжалуются в районный суд.

Других доводов незаконности решения окружной избирательной комиссии заявитель не приводит.

При таких обстоятельствах областной суд был не вправе рассматривать заявленные требования.

Действительно, в силу пункта 4 статьи 75 указанного выше Федерального закона именно областной суд обязан установить незаконность решения окружной избиратель-

ной комиссии посредством рассмотрения по существу решений всех нижестоящих комиссий.

Однако, учитывая, что Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, относящий дела об оспаривании решений территориальных избирательных комиссий к подсудности районного суда, является более поздним процессуальным законом, чем содержащий процессуальные нормы о подсудности Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, должен применяться Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Такой подход полностью согласуется и с неоднократно высказанными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которыми к числу законодательных актов, утративших силу, следует относить акты не только формально отмененные, но и фактически недействующие в силу издания более поздних актов, которым они противоречат (определение от 10 ноября 2002 года № 321-О).

Поэтому обстоятельства законности принятия решений территориальными избирательными комиссиями должны быть установлены не областным, а районным судом с соблюдением норм процессуального права, включая правила о подсудности.

Учитывая изложенное, на основании п.п. 1 п. 2 ч. 1 ст. 364 ГПК РФ решение суда подлежит отмене как рассмотренное не тем судом, к подсудности которого отнесено.

Руководствуясь ст.ст. 361, 362, 364, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

Решение Верховного Суда Республики Дагестан от 1 июля 2004 года отменить и направить дело в тот же суд для решения вопроса о направлении дела по подсудности.

Председательствующий: Г.В. Манохина

**Судьи: Т.И. Ерёменко
А.М. Маслов**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

9 марта 2005 года

Дело № 19-Г05-1

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.,
Еременко Т.И.,
Хаменкова В.Б.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по исковому заявлению Б. и С-на к Государственной Думе Ставропольского края, губернатору Ставропольского края Черногорову А.Л. о признании Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” противоречащим закону и компенсации морального вреда, исковому заявлению С. к Государственной Думе Ставропольского края, губернатору Ставропольского края Черногорову А.Л. о признании Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” недействующим полностью, возмещении судебных расходов и компенсации морального вреда, по заявлениям Г., К., Б-ной о признании недействующими ч. 2 ст. 3, ст. 4, ст. 5, ст. 6, ст. 7, ч. 2 ст. 9, ч. 3 ст. 12 Закона Ставропольского края от 22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” по кассационным жалобам Б., С-на, Б-ной, С. на решение Ставропольского краевого суда от 18 ноября 2004 года, которым постановлено: в удовлетворении требований Б., С-ну, С., Г., К., Б-ной – отказать.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения представителя заявителей (Б., С-на, С., Б-ной) по доверенностям И.Г. Казакова, поддержавшего доводы кассационных жалоб, представителей губернатора Ставропольского края и Государственной Думы Ставропольского края по доверенностям Т.И. Чуйковой и В.А. Черепанова, возражавших против удовлетворения жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Б. и С-н обратились в Ставропольский краевой суд, указав, что 15 июля 2004 года постановлением Государственной Думы Ставропольского края принят Закон СК “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края”, 22 июля 2004 года этот Закон подписан губернатором Ставропольского края и 23.07.2004 опубликован в официальном издании Государственной Думы и правительства Ставропольского края газете “Ставропольская правда”, а 3 августа 2004 года вступил в силу.

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

Заявители утверждали, что указанный Закон нарушил их конституционные права на участие в управлении делами государства, а также избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, предусмотренные частями 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, а также нарушены их права и свободы согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, гарантированные ч. 1 ст. 17 Конституции РФ.

В частности, право на прямые свободные выборы путем тайного, равного, прямого и всеобщего голосования предусмотрено ст. 3 Протокола № 1 от 20.03.1952 к Конвенции Совета Европы “О защите прав человека и основных свобод” от 04.11.1950, ратифицированной Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ, ч. 2 ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении от 15.10.1985, ратифицированной Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ, а также **ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, принятой Советом глав государств СНГ 07.10.2002 и ратифицированной Федеральным законом от 02.07.2003** (выделено мной. – В.Л.).

В противоречие указанных норм Конституции Российской Федерации и международного права ч. 2 ст. 3, 4, 5, 6, 7 вышеуказанного Закона СК предусматривает формирование представительных органов районов – советов муниципальных районов первого созыва путем делегирования в его состав представителей муниципальных образований из числа депутатов и глав этих муниципальных образований, расположенных на территории района. Полагают, что их лишили права осуществлять местное самоуправление посредством участия в муниципальных выборах на уровне района, предусмотренного ст. ст. 1 ч. 2, 3 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также ст. 3 действующего Закона Ставропольского края от 06.12.1996 “О местном самоуправлении в Ставропольском крае”. Также полагают, что ст. ст. 8, 9 Закона СК не предусматривают их участия в выборах или назначении на конкурсной основе и главы муниципального района. Принятием указанного Закона Государственная Дума Ставропольского края и губернатор Ставропольского края, по мнению заявителей, лишили их конституционных прав на осуществление местного самоуправления на уровне районов в Ставропольском крае путем участия в муниципальных выборах и тем самым унизили их человеческое достоинство, причинили моральные и физические страдания. Причиненный моральный вред согласно ст. ст. 16, 151, 1069 ГК РФ заявители оценили в 100 000 (сто тысяч) рублей.

Г., К., Б-ная обратились в суд с заявлениями о признании недействующими ч. 2 ст. 3, ст. 4, ст. 5, ст. 6, ст. 7, ч. 2 ст. 9, ч. 3 ст. 12 Закона Ставропольского края от 22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края”, указав, что принятый Закон СК нарушил их конституционные права на участие в управлении делами государства, а также избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, предусмотренные частями 1 и 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, статьей 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

С. обратился в суд с заявлением о признании Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” недействующим полностью, возмещении судебных расходов и компенсации морального вреда, указав, что принятый Закон Ставропольского края от

22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” несет прямое несоответствие действующим правовым нормам: Закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, ст. 131 Конституции Российской Федерации; ст. 45 Устава Ставропольского края; ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.85.

В ст. 1 Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” законодатель необоснованно взял на себя функции регулирования вопросов, связанных с формированием представительных органов муниципальных районов первого созыва, что противоречит абзацу 2 ч. 4 ст. 34, ч. 5 ст. 35, частям 2 и 3 ст. 83 Федерального закона от 6 октября 2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Кроме того, ст. 2 Закона Ставропольского края от 22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” законодатель в границах районов Ставропольского края создает муниципальные образования со статусом муниципальных районов, определяет наименование. В данной статье, при объединении двух и более поселений, не учтено согласие населения каждого из поселений, выраженных путем голосования, что предусматривает ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. При этом создание и наделение статусом муниципального района без установления в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” границ муниципальных образований в виде картографического описания и без указания наименований сельских и городских поселений, вошедших в состав муниципальных районов, носит неопределенный и весьма сомнительный характер. Также полагает, что ст. ст. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12 Закона Ставропольского края от 22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” прямо не соответствуют нормам п. 5 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. По мнению заявителя, оспариваемый Закон не соответствует положениям Устава СК и Конституции РФ, где предусматривается, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, структура определяется населением самостоятельно. Размер судебных расходов определил в сумме 1000 руб., а размер компенсации морального вреда определил в сумме 1 рубль.

В судебном заседании заявители Б. и С-н поддержали заявленные требования и просили удовлетворить их в полном объеме.

Представитель заявителей Г., К. и Б-ной – Дьяконов Б.Б. поддержал требования своих доверителей и просил признать недействующими ч. 2 ст. 3, ст. 4, ст. 5, ст. 6, ст. 7, ч. 2 ст. 9, ч. 3 ст. 12 Закона Ставропольского края от 22.07.2004 “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края”.

С. в судебном заседании поддержал по существу заявленные требования о признании Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” недействующим полностью, а в части возмещения судебных расходов и компенсации морального вреда изменил требова-

ния, увеличил сумму возмещения судебных расходов до 2000 руб., а в компенсации морального вреда просил взыскать с губернатора Ставропольского края 50 коп.

Представитель губернатора Ставропольского края заявленные требования не признал и просил оставить их без удовлетворения, указав, что Закон Ставропольского края от 22 июля 2004 года “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” принят в соответствии с частью 2 статьи 85 главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, согласно которой в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов. При этом глава 12 Федерального закона вступила в силу со дня его официального опубликования, то есть с 8 октября 2003 года, что, в свою очередь, явилось правовым основанием для начала реализации в крае Федерального закона.

Представитель Государственной Думы Ставропольского края также не признал обоснованными заявленные требования.

Представитель Государственной Думы Ставропольского края Орлов В.Г. также не признал заявленные требования и просил отказать в удовлетворении требований заявителей.

По делу постановлено указанное выше решение.

Б., С-н, Б-ная, С. подали кассационные жалобы, в которых просили решение отменить и принять новое, которым удовлетворить заявленные требования.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение подлежащим оставлению без изменения.

В соответствии со ст. 251 ГПК РФ граждане, считающие, что нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными актами вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Заявителями Б., С-ным, С., Г., К., Б-ной оспаривается законность и соответствие Закона Ставропольского края “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” Конституции РФ, нормам федерального законодательства и нормам международного права.

Суд правильно указал в решении, что в силу ст. 125 Конституции РФ оценку соответствия или несоответствия оспариваемого нормативного правового акта Конституции РФ может дать только Конституционный Суд РФ.

Федеральный законодатель предусмотрел в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” возможность формирования представительных органов муниципальных районов путем делегирования в его состав представителей от поселений, входящих в состав муниципального района.

Суд признал несостоятельными доводы заявителей о том, что оспариваемым Законом нарушены их права, предусмотренные частью 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированной Федеральным законом

от 11 апреля 1998 года, поскольку положениями самой Европейской хартии местного самоуправления (статьей 3) допускается возможность любой другой формы прямого участия граждан, “если это допускается законом”, а, кроме того, формирование представительного органа муниципального района путем делегирования в его состав представителей поселений, избранных населением поселений на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, для представления интересов этого же населения на районном уровне не противоречит демократическим принципам управления, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления.

Суд правильно пришел к выводу о том, что не может быть основанием для признания недействующим оспариваемого Закона ссылка в заявлениях на нормы статьи 3 протокола № 1 от 20.03.1952 к Конвенции Совета Европы “О защите прав человека и основных свобод”, т.к. речь в ней идет о праве на свободные выборы народом органов законодательной власти, а представительные органы местного самоуправления органами законодательной власти не являются, **а Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, ратифицированная Федеральным законом от 2 июля 2003 г., также не касается вопросов, реализованных в оспариваемом краевом Законе** (выделено мной. – В.Л.).

Рассматривая вопрос о соответствии оспариваемого краевого Закона ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, суд исходил из того, что положения ч. 5 статьи 35 Федерального закона не регулируют отношения по формированию представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов.

Поскольку на день принятия Федерального закона в крае отсутствовали муниципальные образования районного типа, Закон “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” был принят не на основании инициативы представительных органов местного самоуправления о порядке формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов путем делегирования представителей и соответствующих решений, а на основании положений ч. 2 статьи 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, и при этом указанным Законом определена также возможность формирования данных органов и путем муниципальных выборов.

По мнению суда, заявители ошибочно истолковали положение ч. 2 ст. 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, поскольку, исходя из текста этой нормы, законодатель предоставляет органам государственной власти субъекта РФ право определения порядка формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов.

Доводы о необходимости приведения преамбулы Закона “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” в соответствие со статьей 85 Федерального закона суд также оставил без удовлетворения, исходя из того, что согласно Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов, одобренным на заседании Совета Государственной Думы 20.11.2003 и рекомендованным органам государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации, преамбула определяет цели и задачи закона, не содержит самостоятельных нормативных предписаний, не формулирует предмет регулирования закона, в связи с чем не может являться предметом судебного рассмотрения.

Кроме того, суд не признал состоятельными и иные доводы заявителей, указанные ими при обращении в суд, указав, что они не могут послужить основанием к удовлетворению заявленного требования.

В частности, не противоречит федеральному закону ссылка в статье 1 Закона “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” на Федеральный закон в целом, а не на отдельные его части.

Необоснованны также и доводы относительно несоответствия Федеральному закону ч. 1 и ч. 2 ст. 11 Закона “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края”, поскольку норма ч. 1 статьи 11 Закона “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” носит отсылочный характер, что буквально соответствует федеральному законодательству, и то, что в крае на момент принятия Закона “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” на районном уровне отсутствовали какие-либо органы местного самоуправления, а также иные органы и должностные лица, осуществляющие полномочия по решению вопросов местного значения, организационное и материально-техническое обеспечение деятельности создаваемых органов местного самоуправления муниципальных районов до формирования районных бюджетов возможно только за счет средств краевого бюджета, что соответствует нормам федерального и краевого бюджетного законодательства.

Дав анализ действующему законодательству, суд пришел к выводу о том, что Закон Ставропольского края от 22 июля 2004 года “О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края” не нарушает права заявителей и не противоречит федеральному закону или другому нормативному акту, имеющему большую юридическую силу.

В силу части первой статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления, в том числе требований о возмещении морального вреда, а также требования С. о возмещении судебных расходов.

Доводы в кассационных жалобах о том, что суд не рассмотрел по существу заявленные требования, не исследовал и не оценил все обстоятельства по делу, нельзя признать состоятельными*.

Утверждение о том, что органы государственной власти субъекта РФ при определении порядка формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов одновременно назначить дату выборов и обеспечить проведение указанных выборов, не соответствует ч. 5 ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, согласно которой под порядком формирования представительных органов муни-

* В документе, видимо, допущен пропуск текста. Абзац приведен в соответствии с оригиналом. “КонсультантПлюс”.

ципального района понимаются как путем выборов, так и путем делегирования полномочий.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Ставропольского краевого суда от 18 ноября 2004 года оставить без изменения, а кассационные жалобы Б., С-на, Б-ной, С. – без удовлетворения.

Председательствующий: Пирожков В.Н.

**Судьи: Еременко Т.И.
Хаменков В.Б.**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

16 марта 2005 года

Дело № 63-Г05-5

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Лаврентьевой М.Н.,
Емышевой В.А.,
Хаменкова В.Б.

рассмотрела в судебном заседании от 16 марта 2005 года дело по кассационной жалобе Собрания депутатов Ненецкого автономного округа на решение суда Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2004 года, которым удовлетворено заявление прокурора Ненецкого автономного округа о признании некоторых положений Закона Ненецкого автономного округа “О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа” № 445-ОЗ от 9 января 2004 г. недействующими.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

прокурор Ненецкого автономного округа обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на противоречие оспариваемых норм Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и ограничение ими пассивного избирательного права граждан по национальному признаку.

Решением суда от 28 декабря 2004 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Собрание депутатов Ненецкого автономного округа просит об отмене решения суда, считая его незаконным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оснований к отмене решения суда не находит.

Согласно оспариваемому прокурором пункту 4 статьи 3 Закона округа два депутата из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, избираются в Собрание депутатов округа по многомандатному национально-территориальному избирательному округу.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Закона округа депутатом окружного Собрания депутатов по многомандатному национально-территориальному избирательному округу может быть избран гражданин Российской Федерации из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, достигший на день голосования возраста 21 года.

Пунктом 1 статьи 7 дано понятие национально-территориального избирательного округа, по которому избираются депутаты из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа.

Пунктом 1 статьи 25 определено право самовыдвижения по многомандатному национально-территориальному избирательному округу граждан Российской Федерации из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, достигших на день голосования возраста 21 года.

Согласно подпункту 3 пункта 6 той же статьи 25 кандидат, выдвинутый по многомандатному национально-территориальному избирательному округу, дополнительно представляет копию свидетельства о рождении, подтверждающего национальную принадлежность.

Признавая приведенные нормы Закона округа недействующими, суд обоснованно исходил из того, что гражданин Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” имеет право избирать и быть избранным независимо от расы, национальности, происхождения, языка, места жительства и других обстоятельств.

В связи с этим суд сделал правильный вывод о том, что окружной законодатель, предусмотрев право и порядок замещения двух депутатских мандатов окружного Собрания лишь гражданами из числа коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, фактически ввел ограничение пассивного избирательного права граждан других национальностей.

Довод Собрания депутатов округа о том, что пункт 3 статьи 1 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

дан Российской Федерации” предусматривает возможность установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных прав, проверялся судом и правильно признан им несостоятельным.

Суд правомерно указал, что в соответствии с конституционным принципом равенства прав и свобод человека и гражданина, дополнительные гарантии избирательных прав должны быть предоставлены всей одноименной группе участников избирательных правоотношений, а не ее части, которой они адресованы.

Кроме того, в силу части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации избирательный закон субъекта Российской Федерации не должен противоречить Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, которым, как указывалось выше, установлено право гражданина Российской Федерации быть избранным независимо от национальности.

Действительно, статьей 13 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г. субъектам Российской Федерации было предоставлено право своими законами устанавливать квоты представительства малочисленных народов в своих законодательных (представительных) органах.

Однако, приняв во внимание, что указанная норма Федерального закона вступила в противоречие с более поздним Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г., суд обоснованно посчитал ее не подлежащей применению в данном споре.

В соответствии со статьей 69 Конституции Российской Федерации Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 5 Постановления № 5 от 10 октября 2003 г. “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами при разрешении гражданских дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем законом Российской Федерации, который регулирует отношения, ставшие предметом судебного рассмотрения.

В соответствии со статьями 2 и 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества независимых государств (ратифицирована Россией Федеральным законом от 02. 07. 2003 № 89-ФЗ) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или иных убеждений национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств.

Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах (выделено мной. – В.Л.).

В свете приведенных норм международного договора вывод суда о противоречии оспоренных прокурором норм, поставивших право граждан Российской Федерации быть избранными в законодательные органы государственной власти Ненецкого автономного округа в зависимости от их национальности, следует признать правильным.

В соответствии со статьей 18 этой же Конвенции вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод (выделено мной. – В.Л.).

Стороны в своем стремлении к демократизации избирательного процесса исходят из того, что существующие ограничения или преимущества в реализации избирательных прав и свобод, предусмотренные конституцией, законами и не противоречащие международным обязательствам государства, по мере создания надлежащих национальных условий подлежат отмене, с тем чтобы обеспечить участникам избирательного процесса равные правовые условия для участия в выборах*.

В этом стремлении Российская Федерация Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” признала статью Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” с 1 января 2005 года утратившей силу.

Учитывая, что Федеральный закон, который ограничивал бы избирательные права граждан по признаку принадлежности к коренным малочисленным народам, отсутствует, решение суда о признании недействующими норм Закона округа, содержащих такие ограничения, следует признать законным и обоснованным.

Доводов, по которым решение суда могло бы быть отменено, кассационная жалоба Собрании депутатов Ненецкого автономного округа не содержит.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 360 и 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

* В документе, видимо, допущен пропуск текста: имеется в виду статья 13 Федерального закона № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 года “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”. Справочно-правовая система “КонсультантПлюс”.

решение суда Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2004 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Собрания депутатов Ненецкого автономного округа – без удовлетворения.

Председательствующий: Лаврентьева М.Н.

Судьи: Емышева В.А.
Хаменков В.Б.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

8 ноября 2005 года

Дело № 5-Г05-93

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Манохиной Г.В.,
Соловьева В.Н.,
Хаменкова В.Б.

рассмотрела в судебном заседании от 8 ноября 2005 года дело по частной жалобе Т. на определение судьи Московского городского суда от 31 октября 2005 года, которым его заявление об обязанности Московской городской избирательной комиссии подготовить и провести выборы депутатов Московской городской Думы по правилам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ возвращено (выделено мной. – *В.Л.*).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения Т., поддержавшего доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Т. обратился в Московский городской суд с заявлением, в котором просил обязать Московскую городскую избирательную комиссию подготовить и провести выборы депутатов Московской городской Думы по правилам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ.

В обоснование требований сослался на то, что порядок, в котором проводится эта избирательная кампания, нарушает его прямое избирательное право голосовать против всех кандидатов (выделено мной. – *В.Л.*).

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

Определением судьи Московского городского суда от 31 октября 2005 года заявление Т. возвращено на основании пункта 2 части 1 статьи 135 ГПК РФ в связи с неподсудностью дела данному суду.

В частной жалобе заявитель просит об отмене определения судьи, ссылаясь на его незаконность и необоснованность.

Проверив материалы дела, обсудив доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает определение судьи неправильным и подлежащим отмене.

Возвращая заявление по указанному выше основанию, судья сослалась на то, что дело по такому заявлению не является делом об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а поэтому в силу пункта 4 части 1 статьи 26 ГПК РФ не может быть рассмотрено Московским городским судом.

Однако судьей не учтено, что в соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации, статьей 1 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельно осуществляют принадлежащие им полномочия.

Согласно пункту 1 статьи 23 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами субъектов Российской Федерации, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Из изложенных правовых положений следует, что рассмотрение требования обязать избирательную комиссию подготовить и провести выборы в каком-либо порядке выходит за рамки полномочий суда. Иное означало бы вмешательство в компетенцию избирательной комиссии и нарушение провозглашенного законом принципа самостоятельности осуществления органами государственной власти принадлежащих им полномочий.

При таких обстоятельствах у судьи не было оснований считать, что дело по заявлению Т. кроме Московского городского суда может быть рассмотрено каким-либо другим судом.

Поскольку данное дело не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, в принятии заявления Т. должно быть отказано на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 374 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

определение судьи Московского городского суда от 31 октября 2005 года отменить, в принятии заявления Т. об обязанности Московской городской избирательной комиссии подготовить и провести выборы депутатов Московской городской Думы по правилам Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ отказать (выделено мной. – В.Л.).

Председательствующий: Манохина Г.В.

Судьи: Соловьев В.Н.
Хаменков В.Б.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

28 февраля 2007 года

Дело № 19-Г07-1

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.,
Калининой Л.А.,
Харланова А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании частную жалобу Б. об отмене определения судьи Ставропольского краевого суда от 18 декабря 2006 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Б. – Ихлова Е.В., поддержавшего доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Б. обратился в Ставропольский краевой суд с заявлением о признании недействующими пунктов “а”, “в” части 7; частей 8, 9, 10, 11 статьи 1 Закона Ставропольского края от 13 октября 2006 года “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края”, положениями которых отменяется право граждан голосовать против всех кандидатов или против всех списков кандидатов.

В обоснование заявления указал, что оспариваемые положения Закона края, а также Федеральный закон от 12.07.2006 № 107-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)” не соответствуют международному договору Российской Федерации, **нарушены его права предусмотренные пунктом 1 статьи 4**

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

“Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств” (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002, ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 02.07.2003 № 89-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 11.11.2003), в соответствии с которым соблюдение принципа избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно или против всех кандидатов и (или) списка кандидатов (выделено мной. – В.Л.).

Определением судьи Ставропольского краевого суда от 18 декабря 2006 года производство по делу прекращено.

В частной жалобе заявитель просит определение отменить как постановленное с нарушением норм процессуального и материального права, передать вопрос на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Относительно частной жалобы губернатором Ставропольского края поданы возражения.

Изучив доводы частной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Согласно Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В судебном заседании установлено, что оспариваемые положения Закона Ставропольского края не противоречат Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12.06.2002 № 67-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 12.07.2006 № 107-ФЗ) исключившему позиции “против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)”.

Однако заявитель настаивал на проверке оспариваемого акта на соответствие Конституции и международному договору.

Между тем, в силу статьи 26 ГПК РФ Ставропольский краевой суд не вправе рассматривать в качестве суда первой инстанции данную категорию дел. В соответствии с частью 3 статьи 251 ГПК РФ не подлежат рассмотрению в суде в порядке, предусмотренном настоящей главой, заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, прекращая производство по заявлению Б., судья правильно исходил из того, что дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ.

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 374 ГПК РФ, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

оставить определение судьи Ставропольского краевого суда от 18 декабря 2006 года без изменения, а частную жалобу Б. – без удовлетворения.

Председательствующий: Пирожков В.Н.

**Судьи: Калинина Л.А.
Харланова А.В.**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

16 мая 2007 года

Дело № 5-Г07-20

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.,
Калининой Л.А.,
Макарова Г.В.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению Т. о признании недействительными результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу от 4 декабря 2005 года и отмене решения Московской городской избирательной комиссии № 92/1 от 8 декабря 2005 года об установлении общих результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу по кассационной жалобе Т. на решение Московского городского суда от 5 февраля 2007 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Пирожкова В.Н., объяснения Т., поддержавшего доводы кассационной жалобы, представителей Московской городской избирательной комиссии Реута Д.А., Московской городской Думы Коданевой С.И., возражавших против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л а :

Т. обратился в Московский городской суд с заявлением о признании недействительными результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу от 4 декабря 2005 года и отмене решения Московской городской избирательной комиссии № 92/1

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

от 08 декабря 2005 года об установлении общих результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу.

В обоснование заявления указал, что выборы прошли с нарушениями правил проведения выборов и голосования, установленных требованиями Конституции Российской Федерации, Федерального закона и регламентированных международными обязательствами Российской Федерации, поскольку базовый принцип прямого избирательного права в виде отмены права граждан свободно выражать свою волю голосованием “за” или “против” кандидатов был исключен из действующих правил для Российской Федерации.

Судом постановлено вышеприведенное решение, об отмене которого просит в кассационной жалобе Т., полагая его неправильным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

В силу положений части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Частью 1 статьи 4 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, заключенной в Кишиневе 7 октября 2002 года, ратифицированной Россией (Федеральный закон № 89-ФЗ от 02 июля 2003 года) и вступившей в силу для России 11 ноября 2003 года, предусмотрено, что соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

В соответствии с частью 2 статьи 8 данной Конвенции участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать “за” или “против” какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

При этом, как правильно указал суд, данная Конвенция не регулирует порядок голосования, в том числе и голосования по позициям “против всех кандидатов”, “против всех списков кандидатов” и не устанавливает обязательность таких видов голосования. По правовому смыслу она провозглашает соблюдение принципов прямого избирательного права и свободных выборов и определяет их содержание.

Конвенция также предусматривает, что право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в Конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами (пункт 3 статьи 1 Конвенции) (выделено мной. – В.Л.).

Основания для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов установлены пунктами 2 и 3 статьи 77 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года (с последующими изменениями) “Об основных гаран-

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Оснований, по которым заявитель ставит вопрос об отмене решения Московской избирательной комиссии от 8 декабря 2005 года об установлении результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу, указанным Федеральным законом не предусмотрено.

В силу пункта 8 статьи 63 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года (в редакции от 21 июля 2005 года) законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления строка “против всех кандидатов” (“против всех списков кандидатов”) в избирательном бюллетене не помещается.

В этом случае положения пункта 7 статьи 64, подпункта “д” пункта 2 статьи 67, пункта 14 статьи 68, подпункта “б” пункта 2 и пункта 5 статьи 70 и пункта 2 статьи 71 настоящего Федерального закона, предусматривающие действия по учету голосов избирателей, поданных против всех кандидатов или против всех списков кандидатов, либо принятие соответствующих решений с учетом этих голосов, не применяются.

Статьей 66 Избирательного кодекса города Москвы не предусмотрено включение в избирательный бюллетень графы “против всех”.

С учетом изложенного, суд пришел к обоснованному выводу о том, что оснований для отмены решения Московской городской избирательной комиссии № 92/1 от 8 декабря 2005 года об установлении общих результатов выборов депутатов в Московскую городскую Думу четвертого созыва не имеется, поскольку проведение выборов в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва 4 декабря 2005 года соответствовало требованиям Избирательного кодекса города Москвы, Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Конституции Российской Федерации и нормам международного права и не препятствовало выявлению действительной воли избирателей.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, по существу сводятся к переоценке выводов суда об отказе в удовлетворении заявленных требований и не свидетельствуют о неправильности постановленного решения.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Московского городского суда от 5 февраля 2007 года оставить без изменения, кассационную жалобу Т. – без удовлетворения.

Председательствующий: Пирожков В.Н.

**Судьи: Калинина Л.А.
Макаров Г.В.**

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

26 сентября 2007 года

Дело № 19-Г07-18

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

В.Б. Хаменкова
Т.И. Ерёмченко
А.В. Харланова

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Бородин Евгений Константиновича о признании недействующим постановления Избирательной комиссии Ставропольского края от 9 ноября 2006 года № 74/493 “О формах и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования по одномандатному и краевому избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края четвертого созыва” по кассационной жалобе Бородин Е.К. на решение Ставропольского краевого суда от 18 июля 2007 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения, поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Н.Ю. Гончаровой, полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

постановлением Избирательной комиссии Ставропольского края 9 ноября 2006 года принято постановление № 74/493 “О формах и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования по одномандатному и краевому избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края четвертого созыва”, которым утверждена форма и определены требования к изготовлению избирательного бюллетеня для голосования.

Бородин Е.К. обратился в Ставропольский краевой суд с заявлением о признании названного постановления недействующим, указав, что в утвержденной форме бюллетеня отсутствует графа “против всех кандидатов (списков кандидатов)”, что противоречит положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых государств и нарушает его права на голосование против всех кандидатов (списка кандидатов) (выделено мной. – В.Л.).

В судебном заседании Бородин Е.К. заявленные суду требования поддержал.

Избирательная комиссия Ставропольского края с заявленными Бородиным Е.К. требованиями не согласилась и просила суд отказать в их удовлетворении.

Решением Ставропольского краевого суда от 18 июля 2007 года в удовлетворении заявленных Бородиным Е.К. требований отказано.

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

В кассационной жалобе Бородин Е.К. просит указанное решение суда отменить ввиду неправильного применения судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда не находит оснований для отмены указанного решения суда.

В силу пункта 8 статьи 63 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 года (в редакции от 21 июля 2005 года) законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления строка “против всех кандидатов” (“против всех списков кандидатов”) в избирательном бюллетене не помещается.

В этом случае положения пункта 7 статьи 64, подпункта “д” пункта 2 статьи 67, пункта 14 статьи 68, подпункта “б” пункта 2 и пункта 5 статьи 70 и пункта 2 статьи 71 настоящего Федерального закона, предусматривающие действия по учету голосов избирателей, поданных против всех кандидатов или против всех списков кандидатов, либо принятие соответствующих решений с учетом этих голосов, не применяются.

С учетом изложенного, суд пришел к обоснованному выводу о том, что оснований для отмены оспариваемого решения Избирательной комиссии Ставропольского края не имеется, поскольку данное постановление не противоречит положениям Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и нормам международного права.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, судья правильно указал, что само по себе отсутствие в избирательных бюллетенях строки “против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)” не ограничивает избирательные права заявителя, поскольку не препятствует его участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранным в них, а также не препятствует выражению воли заявителя в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами.

При данных обстоятельствах оснований для отмены обжалуемого решения суда Судебная коллегия не усматривает.

Доводы кассационной жалобы по существу сводятся к несогласию с положениями действующего федерального законодательства, во исполнение которых и принято оспариваемое постановление избирательной комиссии, и не могут служить основанием к отмене обжалуемого решения суда.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

Решение Ставропольского краевого суда от 18 июля 2007 года – оставить без изменения, а кассационную жалобу Бородин Е.К. – без удовлетворения.

Председательствующий: В.Б. Хаменков

**Судьи: Т.И. Ерёмченко
А.В. Харланов**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
СУДЕБНОЙ КОЛЛЕГИИ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

17 октября 2007 года

Дело № 53-Г07-31

(Извлечение)

А. обратился в суд с заявлением о признании недействительными результатов выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва, состоявшихся 15 апреля 2007 г., и отмене решения Временной избирательной комиссии Красноярского края по выборам депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва о результатах выборов. Заявитель ссылался на то, что данные выборы проходили на основании Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2006 г. № 913, Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и других нормативных правовых актов, в которых отменена форма голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Однако, по мнению А., отмена указанной формы голосования не соответствует принципам, целям и задачам российского федерального избирательного законодательства, международным договорам Российской Федерации, в частности, **ст. 4 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, заключенной в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. и ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ**, согласно положениям которой соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списка кандидатов (выделено мной. – В.Л.). Оспариваемыми решениями Временной избирательной комиссии Красноярского края по выборам депутатов Законодательного Собрания Красноярского края были нарушены его (А.) избирательные права голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Решением Красноярского краевого суда от 3 августа 2007 г. в удовлетворении заявления А. отказано.

В кассационной жалобе А. просил данное решение отменить и принять новое, которым удовлетворить заявленные требования, полагая, что суд неправильно применил нормы материального права, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 17 октября 2007 г. в удовлетворении жалобы отказала, указав следующее.

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

В силу ст. 6 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в ред. от 12 июля 2006 г.) граждане Российской Федерации голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно.

Вывод суда о том, что при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва, не предусматривавших форму голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), нарушений избирательного законодательства не допущено, является правильным.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в Постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П, а также в Определении от 19 апреля 2007 г. № 281-О-О, признание возможности голосования на выборах посредством заполнения графы “против всех” в избирательном бюллетене относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя.

Согласно п. 3 ст. 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, на которую ссылается заявитель, право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами (выделено мной. – *В.Л.*).

Таким образом, решение вопроса о внесении в законодательство или об исключении из него нормы о форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) является прерогативой законодателя.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ решение Красноярского краевого суда оставила без изменения, а кассационную жалобу А. – без удовлетворения.

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

11 февраля 2008 года

Дело № 45-Г08-1

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.
Соловьева В.Н. и Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению Ф. об отмене решения Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссии г. Екатеринбурга с полномочиями окружной избирательной комиссии Верх-Исетского одномандатного

* На момент издания Сборника текст определения официально опубликован не был, а размещен в справочно-правовой системе “КонсультантПлюс”.

избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 января 2008 г. “О регистрации Б. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4”, по кассационной жалобе Б. на решение Свердловского областного суда от 29 января 2008 г., которым заявленные Ф. требования удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., объяснения представителя Б. – Воробьевой О.А., представителя Ф. – Душутина А.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда обоснованным и подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

постановлением Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 29 ноября 2007 г. № 102-СПП на 2 марта 2008 г. назначены очередные выборы депутатов Областной Думы и депутатов Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области.

5 января 2008 г. Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссией города Екатеринбурга, наделенной полномочиями окружной избирательной комиссии Верх-Исетского одномандатного избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, принято решение № 1 “О регистрации Б. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4”.

11 января 2008 г. Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссией г. Екатеринбурга по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области принято решение № 3 “О регистрации Ф. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4”.

Ф. обратился в суд с заявлением об отмене решения Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссии г. Екатеринбурга с полномочиями окружной избирательной комиссии Верх-Исетского одномандатного избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 января 2008 г. “О регистрации Б. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4”.

Заявленное требование Ф. обосновал тем, что кандидатом Б. допущены нарушения положений подпунктов 3, 5 пункта 6 статьи 53 Избирательного кодекса Свердловской области.

В частности, подписи избирателей, представленные кандидатом Б. в свою поддержку, являются недействительными на основании подпункта 3 пункта 5 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области, поскольку в адресе места жительства избирателей, а также сборщиков подписей не указаны сведения о субъекте Российской Федерации.

Кроме этого, сведения, указанные Б. в уведомлении о выдвижении не подтверждены соответствующими документами.

Прежде всего, это сведения о принадлежности Б. к Всероссийской политической партии “Единая Россия”, а также сведения о своем месте работы или о занимаемой должности.

Обращаясь в суд, заявитель обосновал свое требование также тем, что оспариваемое им решение избирательной комиссии нарушает его право быть избранным в органы государственной власти и принцип равенства кандидатов, поскольку регистрация кандидата, не выполнившего в равной степени обязательные для всех кандидатов требования закона, создает для него преимущественные условия участия в избирательной кампании.

Представители Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссии г. Екатеринбурга с полномочиями окружной избирательной комиссии Верх-Исетского одномандатного избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области заявление не признали и пояснили, что в силу положений п. 8 ст. 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” и пункта 1 статьи 50 Избирательного кодекса Свердловской области избиратель указывает в подписном листе адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина.

Справка, подтверждающая членство Б. во Всероссийской политической партии “Единая Россия” была заверена печатью Свердловского регионального отделения, что было расценено избирательной комиссией как официальное заверение сведений Региональным политическим советом, который в силу пункта 13.8.1.1 Устава Всероссийской политической партии “Единая Россия” осуществляет права юридического лица от имени регионального отделения партии. В отношении сведений о месте работы и занимаемой должности кандидатом Б. была представлена надлежащим образом оформленная справка, в которой указано, что он работает в ОАО “Уралнеруд” в должности председателя Совета директоров – Советника. Каких-либо иных сведений о месте работы в избирательную комиссию представлено не было.

Представители заинтересованного лица Б. в судебном заседании заявленные требования не признали, поддержали возражения представителей избирательной комиссии.

Решением Свердловского областного суда от 29 января 2008 г. заявление Ф. удовлетворено.

Решение Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссии г. Екатеринбурга с полномочиями окружной избирательной комиссии и Верх-Исетского одномандатного избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 января 2008 г. “О регистрации Б. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4” отменено.

Не соглашаясь с решением суда, Б. в кассационной жалобе просит его отменить, утверждая, что выводы суда не соответствуют установленным обстоятельствам по делу, а также основаны на ошибочном толковании и применении норм избирательного законодательства.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит вынесен-

ное по делу решение суда подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

В соответствии с подпунктом “д” пункта 24 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” (с изменениями и дополнениями) основанием отказа в регистрации кандидата является недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом.

Аналогичная норма содержится в подпункте 5 пункта 6 статьи 53 Избирательного кодекса Свердловской области.

В соответствии с пунктом 3 статьи 38 указанного Федерального закона законом должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными. Под законом в данном случае в силу пункта 17 статьи 2 Федерального закона понимается федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 8 статьи 37 указанного Федерального закона форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом. Избиратель, участник референдума ставят в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывают свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина.

Как видно по делу, судом приняты во внимание вышеназванные положения действующего законодательства.

Судом правильно указано, что в силу пункта 5 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. и пункта 4 статьи 2 Избирательного кодекса Свердловской области под адресом места жительства понимается адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Судом правильно учтено, что в соответствии с пунктом 5 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области недействительными признаются: подписи избирателей без указания каких-либо из требуемых в соответствии с настоящим Кодексом сведений (подпункт 3); все подписи избирателей в подписном листе в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны не в полном объеме (подпункт 7).

Вместе с тем, как установлено по делу, регистрация Б. кандидатом в депутаты была произведена на основании подписей избирателей. При проверке 297 подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата Б. (220 подписей – в томе № 2, 77 подписей – в томе № 3) из представленных 1304 подписей избирательной комиссией были признаны действительными и достоверными 285 подписей, что составляет 96 процентов, недействительными были признаны 12 подписей (6 подписей – в томе № 2, подпи-

сей – в томе № 3) на основании подпункта 7 пункта 5 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области.

Проверяя обоснованность утверждения заявителя об имевших место нарушениях требований законодательства в подписных листах, представленных Б. в избирательную комиссию, суд установил, что 214 подписей избирателей, находящихся в томе № 2 (листы с 1 по 3, с 5 по 39) не содержат в адресах места жительства указаний на субъект Российской Федерации – Свердловская область.

Анализируя это обстоятельство, суд обоснованно сделал вывод о незаконности признания действительными 214 подписей избирателей.

При таких обстоятельствах следует согласиться с суждением суда о том, что у избирательной комиссии в данном случае имелись основания для отказа Б. в регистрации кандидатом в депутаты на основании подпункта “д” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и подпункта 5 пункта 6 статьи 53 Избирательного кодекса Свердловской области, поскольку количество выявленных 226 недействительных подписей (214 + 12 подписей, признанных избирательной комиссией недействительными во время проверки) от общего количества 297 подписей, отобранных для проверки, составляет 76 процентов.

Судом обоснованно признан несостоятельным довод представителя избирательной комиссии об имеющемся Приказе Министерства внутренних дел № 393 от 23 октября 1995 г. “Об утверждении Инструкции о применении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации”.

В этой связи судом делается правильный по существу вывод о том, что неуказание в подписном листе в адресе места жительства избирателей и сборщика подписей наименования субъекта Российской Федерации является нарушением закона. Действующее избирательное законодательство не содержит норм, обязывающих суд выяснять, не препятствуют ли однозначному восприятию указанные сведения, исключается ли иное толкование данных об адресе места жительства названных лиц. Выяснение степени восприятия и толкования таких сведений нарушило бы принцип равенства прав всех кандидатов перед законом.

В то же время в силу пункта 1 статьи 49 Избирательного кодекса Свердловской области подписные листы изготавливаются кандидатами, избирательными объединениями самостоятельно по установленной форме (приложения 5, 6, 7 к Избирательному кодексу Свердловской области).

Вместе с тем, суд нашел необоснованными доводы заявителя о наличии оснований для отказа в регистрации кандидата Б., предусмотренных подпунктом 3 пункта 6 статьи 53 Избирательного кодекса Свердловской области, ввиду отсутствия среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с законом, подтверждающих принадлежность к политической партии и сведения о месте работы и занимаемой должности.

Поскольку выводы суда в указанной части решения никем не обжалуются, то кассационная инстанция полагает возможным ограничиться проверкой законности и обоснованности решения суда исходя из доводов, изложенных в кассационной жалобе, в порядке ст. 347 ГПК РФ.

В соответствии с пунктом 6 статьи 98 Избирательного кодекса Свердловской области решение избирательной комиссии о регистрации кандидата может быть отменено су-

дом, если будет установлено, что решение было принято избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных пунктами 6–8 статьи 53 настоящего Кодекса, иных требований, предусмотренных федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, настоящим Кодексом.

С учетом установленных по делу обстоятельств суд обоснованно пришел к выводу о том, что решение Верх-Исетской районной территориальной избирательной комиссии г. Екатеринбурга с полномочиями окружной избирательной комиссии Верх-Исетского одномандатного избирательного округа № 4 по выборам депутата Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 января 2008 г. “О регистрации Б. кандидатом в депутаты Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому одномандатному избирательному округу № 4” является незаконным, нарушает избирательные права заявителя и подлежит отмене, как принятое избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных подпунктом “д” пункта 24 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” и пункта 6 статьи 53 Избирательного кодекса Свердловской области.

Следует согласиться и с суждением суда относительно того, что оспариваемым решением избирательной комиссии нарушен принцип равенства кандидатов, предусмотренный пунктом 1 статьи 39 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункт 1 статьи 55 Избирательного кодекса Свердловской области, в соответствии с которыми все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а также принцип свободных выборов, обеспечивающий гражданам и иным участникам избирательного процесса возможность сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами (**статья 8 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств**) (выделено мной. – *В.Л.*).

Таким образом, постановленное по данному делу решение Свердловского областного суда от 29 января 2008 г. является законным и обоснованным, в связи с чем подлежит оставлению без изменения.

Доводы кассационной жалобы не могут быть признаны состоятельными, так как сводятся по существу к несогласию с выводами суда и иной оценке установленных по делу обстоятельств, что не отнесено статьей 362 ГПК РФ к числу оснований для отмены решения суда в кассационном порядке.

С учетом изложенного, руководствуясь ст. ст. 360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Свердловского областного суда от 29 января 2008 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Б. без удовлетворения.

Председательствующий: В.Н. Пирожков

Судьи: В.Н. Соловьёва
Л.А. Калинина

РАЗДЕЛ V

Положение

**о Межгосударственном избирательном совете
Содружества Независимых Государств,
предусмотренное статьей 21 Конвенции
о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
(проект)**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников Содружества Независимых Государств

О проекте Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств*

Подтверждая стремление государств – участников Содружества Независимых Государств к дальнейшей демократизации избирательного процесса, практики подготовки и проведения выборов и осуществления международного наблюдения за ходом выборов и установлением их результатов, а также учитывая необходимость практической реализации положений статьи 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея **п о с т а н о в л я е т**:

1. Одобрить проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств (прилагается).
2. Направить проект указанного Положения для рассмотрения в Совет глав государств Содружества Независимых Государств.

Санкт-Петербург,
17 апреля 2004 года
№ 23-7

Председатель
Совета Ассамблеи
С.М. МИРОНОВ

* Парламентская делегация Азербайджанской Республики не принимала участия в голосовании по данному вопросу.

**Положение
о Межгосударственном избирательном совете
Содружества Независимых Государств***

СОДЕРЖАНИЕ

- Преамбула.
- Статья 1. Статус Межгосударственного избирательного совета.
- Статья 2. Правовая основа.
- Статья 3. Основные цели и задачи.
- Статья 4. Организация миссий по наблюдению за выборами.
- Статья 5. Взаимодействие с другими органами, организациями и институтами.
- Статья 6. Членство.
- Статья 7. Состав и полномочия членов Совета.
- Статья 8. Срок полномочий и порядок ротации состава Совета.
- Статья 9. Организация работы.
- Статья 10. Акты.
- Статья 11. Секретариат и иные органы Совета.
- Статья 12. Финансирование.
- Статья 13. Материально-техническое обеспечение.
- Статья 14. Информационное обеспечение.
- Статья 15. Рабочий язык.
- Статья 16. Документация.
- Статья 17. Местонахождение Межгосударственного избирательного совета.
- Статья 18. Порядок выхода из Межгосударственного избирательного совета.
- Статья 19. Порядок прекращения деятельности Межгосударственного избирательного совета.
- Статья 20. Порядок вступления Положения в силу.
- Статья 21. Порядок присоединения к Положению.
- Статья 22. Разрешение споров, связанных с применением или толкованием настоящего Положения.
- Статья 23. Порядок внесения изменений и дополнений в настоящее Положение.
- Статья 24. Переходные положения.

* См.: Информацию о разработке, принятии и ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, помещенную в Разделе 1 настоящего Сборника. См. также: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи. 2004. № 34. С. 162–180.

Настоящее Положение в соответствии со статьей 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее также – Конвенции) определяет статус, основные цели и задачи, принципы и порядок организации и деятельности, условия и сроки формирования, а также иные организационно-правовые аспекты организации и деятельности Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств (далее также – Межгосударственного избирательного совета, Совета).

Статья 1

Статус Межгосударственного избирательного совета

1. Межгосударственный избирательный совет является коллегиальным специализированным межгосударственным органом государств Содружества Независимых Государств – участников Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, призванным оказывать содействие проведению наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции

2. Межгосударственный избирательный совет самостоятельно решает вопросы, отнесенные к его компетенции, и при реализации своих полномочий независим от национальных государственных органов, их должностных лиц, политических партий, иных общественных объединений.

3. Межгосударственный избирательный совет в своей деятельности учитывает решения и рекомендации, принимаемые Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств, Исполнительным комитетом Содружества Независимых Государств.

4. Межгосударственный избирательный совет взаимодействует с Межпарламентской Ассамблеей, Исполнительным комитетом, другими органами, учреждениями и организациями, должностными лицами.

5. Межгосударственный избирательный совет имеет свой логотип и иные атрибуты.

Статья 2

Правовая основа

Правовой основой организации и деятельности Межгосударственного избирательного совета являются общепризнанные принципы и нормы международного права, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, Устав и другие основополагающие документы Содружества Независимых Государств, международные договоры, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств, решения Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, настоящее Положение, другие нормативные правовые акты и документы, в том числе Регламент Межгосударственного избирательного совета.

Статья 3

Основные цели и задачи

1. Основными целями Межгосударственного избирательного совета являются осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов, оказание содействия

по обеспечению и защите избирательных прав и свобод человека и гражданина в государствах – участниках Конвенции, по соблюдению международных обязательств государства по проведению демократических свободных выборов, а также осуществление наблюдения за выполнением государствами обязательств по указанной Конвенции, оказание содействия в выполнении ее положений.

2. Для достижения основных целей, перечисленных в пункте 1 настоящей статьи, Межгосударственный избирательный совет призван решать следующие задачи:

2.1. вырабатывать предложения и рекомендации по совершенствованию и гармонизации национальных избирательных законодательств государств – участников Конвенции, а также по развитию и совершенствованию договорно-правовой базы межгосударственного сотрудничества в области организации и проведения демократических свободных выборов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина;

2.2. осуществлять экспертно-консультативную поддержку национальному и межгосударственному законотворческому процессу в области организации и проведения демократических свободных выборов, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, в том числе в рамках Перспективного плана модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств;

2.3. обеспечивать взаимодействие в области разработки и применения современных и основанных на законодательстве избирательных технологий, обеспечивающих прозрачность избирательного процесса, достоверность подсчета голосов, установление итогов голосования и определение результатов выборов и оперативность их получения, повышающих степень доверия избирателей и иных участников выборов, активность их участия в избирательном процессе;

2.4. содействовать осуществлению национальных и международных программ повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов, ознакомлению с основами демократического избирательного процесса и порядком реализации избирательных прав и свобод человека и гражданина, разъяснению положений Конвенции, созданию условий для широкого и объективного освещения хода подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, формирования демократической правовой культуры избирателей и иных участников выборов;

2.5. осуществлять, в том числе с использованием национальных автоматизированных информационных систем, обмен информационными материалами (ресурсами) по вопросам, представляющим взаимный интерес для организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств, других государств и международных организаций в целях создания и эффективного использования единого информационного банка данных по законодательству о выборах, практике его применения, в том числе судебными органами, развития сотрудничества в информационно-издательской и просветительской работе;

2.6. осуществлять постоянный мониторинг развития, совершенствования и практического применения государствами-участниками Конвенции национального избирательного законодательства, положений Конвенции, других международных обязательств государств, сопряженных с выполнением положений указанной Конвенции;

2.7. направлять по приглашению уполномоченных на то органов и должностных лиц государств – участников Конвенции, а также иных государств, международных организаций, миссии краткосрочных и долгосрочных международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, а также иные миссии, с целью осуществления наблюдения за подготовкой и проведением выборов в государствах – участниках Конвенции, а также в других государствах;

2.8. выработать рекомендации в целях повышения эффективности деятельности центральных избирательных органов в области совершенствования национальных избирательных систем, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников выборов, сближения избирательного законодательства и избирательных технологий, совершенствования избирательного процесса, а также по иным вопросам деятельности организаторов выборов, представляющим взаимный интерес;

2.9. разрабатывать и реализовывать меры по оказанию содействия государствам в выполнении положений Конвенции, реализации других международных обязательств указанных государств по проведению демократических выборов;

2.10. периодически информировать государства – участники Конвенции о выполнении положений указанной Конвенции, соблюдении избирательных прав и свобод человека и гражданина в порядке, предусмотренном Регламентом Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств.

Статья 4

Организация миссий по наблюдению за выборами

1. Межгосударственный избирательный совет в целях наблюдения за выполнением государствами положений и обязательств по Конвенции организует и осуществляет руководство миссиями по наблюдению за подготовкой и проведением выборов в государствах – участниках Конвенции, по соблюдению международных обязательств государства по проведению выборов.

2. Миссии по наблюдению за подготовкой и проведением выборов организуются на основании приглашения государства – участника Конвенции в соответствии с решением Межгосударственного избирательного совета либо по поручению Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств.

3. Миссии по наблюдению за выборами формируются из числа кандидатур, представленных органами государственной власти, иными государственными органами, центральными избирательными органами, а также органами, организациями и учреждениями, специализирующимися в области избирательного права и избирательного процесса государств – участников Конвенции.

4. Межгосударственный избирательный совет может принимать участие в организации и проведении совместных с другими международными организациями миссий по наблюдению за выборами, а также приглашать международные организации к участию в миссиях, организуемых Межгосударственным избирательным советом.

Статья 5

Взаимодействие с другими органами, организациями и институтами

Межгосударственный избирательный совет в пределах своей компетенции и полномочий осуществляет взаимодействие с национальными и международными организа-

циями и институтами в области демократизации избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также при организации и проведении международного наблюдения за выборами.

Статья 6

Членство

1. В соответствии со статьей 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств Межгосударственный избирательный совет создается на основе центральных избирательных органов государств – участников указанной Конвенции (далее также – центральных избирательных органов).

2. Членами Межгосударственного избирательного совета с правом решающего голоса являются национальные делегации, состоящие не более чем из двух представителей от каждого центрального избирательного органа – председателя центрального избирательного органа по должности и члена центрального избирательного органа либо иного представителя, утверждаемого на заседании центрального избирательного органа из числа кандидатур, представленных согласованным решением национального законодательного (представительного) органа государственной власти (национального парламента) либо обеих его палат, либо представителя, утверждаемого на заседании национального законодательного (представительного) органа государственной власти (национального парламента), из числа кандидатур, представленных национальным центральным избирательным органом.

3. Национальная делегация принимает участие в голосовании по вопросам, отнесенным к ведению Межгосударственного избирательного совета, по принципу “одно государство – один голос”. От каждой национальной делегации в голосовании принимает участие только один член делегации. Делегирование права голосования члену национальной делегации от имени национальной делегации устанавливается решением соответствующего центрального избирательного органа либо по решению самих членов национальной делегации.

4. Представители центральных избирательных органов государств – участников Конвенции, которые не сдали депозитарию на хранение уведомление о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции, до даты сдачи указанного уведомления, имеют статус членов Совета с правом совещательного голоса. Членами Совета с правом совещательного голоса может быть назначено не более двух представителей от центрального избирательного органа. Назначение указанных представителей оформляется решением центрального избирательного органа.

5. Представители центральных избирательных органов государств, не присоединившихся к Конвенции, до даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении, имеют статус ассоциированных наблюдателей при Межгосударственном избирательном совете. Статус ассоциированного наблюдателя предоставляется Советом одному представителю центрального избирательного органа. Представление центрального избирательного органа о предоставлении его уполномоченному представителю статуса ассоциированного наблюдателя при Межгосударственном избирательном совете принимается на заседании центрального избирательного органа и направляется в Межгосударственный избирательный совет. Срок полномочий ассоциированного наблюдателя, порядок отзыва и (или) назначения нового ассоциированного наблюдателя взамен выбывшего, определяется центральным избирательным органом.

6. Члены Межгосударственного избирательного совета обязаны участвовать в мероприятиях Совета и его органов (заседаниях, конференциях, международных миссиях по наблюдению за выборами и др.).

7. Члены Межгосударственного избирательного совета с правом совещательного голоса участия в голосовании не принимают.

8. Ассоциированные наблюдатели при Межгосударственном избирательном совете могут принимать участие в мероприятиях Совета в соответствии с решениями Совета.

9. В случае присоединения государства к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, национальная делегация присоединившегося государства с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении приобретает в полном объеме права члена Совета с правом решающего голоса, в том числе при проведении ротации на должность председателя Межгосударственного избирательного совета.

Статья 7

Состав и полномочия членов Совета

1. Межгосударственный избирательный совет состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Межгосударственного избирательного совета с правом решающего голоса.

2. Председатель Межгосударственного избирательного совета:

2.1. организует работу Межгосударственного избирательного совета в соответствии с планами работы, решениями Совета, на основе учета решений, рекомендаций и предложений Межпарламентской Ассамблеи, Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, Исполнительного комитета, других органов Содружества Независимых Государств, а также иных специализированных органов в области избирательного права и избирательного процесса;

2.2. представляет Межгосударственный избирательный совет на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи, Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, в Исполнительном комитете, в других органах и организациях по вопросам, связанным с деятельностью Совета, осуществлением наблюдения за соблюдением положений Конвенции, других международных документов и международных обязательств по проведению свободных и демократических выборов, наблюдением за выборами в государствах – участниках Конвенции;

2.3. организует сотрудничество и взаимодействие с национальными, а также международными организациями, ассоциациями, иными международными органами, учреждениями и неправительственными (общественными) организациями в области избирательного права и избирательного процесса;

2.4. от имени Межгосударственного избирательного совета подписывает документы;

2.5. организует текущую деятельность Совета, по согласованию с другими членами Совета определяет время проведения заседания, составляет проект повестки дня заседания, ведет заседания Совета, координирует подготовку материалов к очередному или внеочередному заседанию Совета, при необходимости формирует временные рабочие и иные группы и руководит их работой;

2.6. выполняет поручения Межгосударственного избирательного совета.

3. Заместителем председателя Совета является председатель центрального избирательного органа следующего по алфавитному порядку государства – участника Конвен-

ции, если иное решение не принято на заседании Межгосударственного избирательного совета по предложению председателя указанного центрального избирательного органа. В случае временного отсутствия председателя Совета его обязанности возлагаются на заместителя председателя Совета.

4. Секретарь Совета представляется для утверждения на заседании Совета председателем Межгосударственного избирательного совета из числа членов Совета с правом решающего голоса. При наличии кандидатов, предложенных национальными делегациями, по каждой кандидатуре на должность секретаря Совета проводится открытое рейтинговое голосование. Секретарь Совета под руководством председателя Совета обеспечивает текущую деятельность Межгосударственного избирательного совета и его органов.

5. Председатель, заместитель председателя, секретарь Межгосударственного избирательного совета должны быть представителями разных центральных избирательных органов государств – участников Конвенции.

6. Члены Межгосударственного избирательного совета с правом решающего голоса организуют свою работу по направлениям деятельности Совета в соответствии с настоящим Положением, Регламентом Совета.

Статья 8

Срок полномочий и порядок ротации состава Совета

1. Срок полномочий председателя, заместителя председателя и секретаря Совета – три года, срок полномочий членов Совета определяется решением делегировавших их центральных избирательных органов.

2. В соответствии с решением Совета глав государств о порядке председательства в органах Содружества Независимых Государств Межгосударственный избирательный совет на основе ротации утверждает председателем Совета председателя центрального избирательного органа государства – участника Конвенции.

3. Полномочия действующего председателя Совета могут быть продлены на новый срок, если такое решение принято не менее чем двумя третями от общего числа национальных делегаций.

4. В случае, когда председатель Совета утрачивает статус председателя центрального избирательного органа государства – участника Конвенции, полномочия председателя Совета переходят к заместителю председателя Совета до вступления в должность нового председателя Совета в соответствии с порядком, предусмотренным пунктом 3 статьи 6 и пунктом 2 статьи 7 настоящего Положения.

5. Ротация иных членов Межгосударственного избирательного совета с правом решающего голоса осуществляется по решению делегировавших их центральных избирательных органов. Член Совета с правом решающего голоса освобождается от обязанностей члена Совета по его письменному заявлению, а также в связи с утратой статуса члена центрального избирательного органа либо принятия центральным избирательным органом решения об отзыве (прекращении полномочий) своего представителя.

Статья 9

Организация работы

1. Деятельность Межгосударственного избирательного совета осуществляется на основе коллегиальности, свободного, открытого и гласного обсуждения и решения во-

просов, входящих в его компетенцию, в порядке, предусмотренном настоящим Положением, а также Регламентом Совета.

2. Основной организационной формой деятельности Межгосударственного избирательного совета являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

3. Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе одной или нескольких национальных делегаций при согласии не менее половины национальных делегаций от их общего числа в Совете. Инициатива созыва внеочередного заседания должна быть представлена в Секретариат Совета в письменной форме не позднее чем за 30 дней до предполагаемой даты его проведения. В исключительных случаях указанный срок может быть сокращен председателем Совета по согласованию с заместителем председателя и секретарем Совета. При необходимости получение согласия национальных делегаций на проведение внеочередного заседания может осуществляться также методом опроса (заочного голосования), процедура проведения которого устанавливается в Регламенте Совета.

4. Заседание Межгосударственного избирательного совета является правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей от общего числа национальных делегаций.

5. Решения Межгосударственного избирательного совета по обсуждаемым вопросам принимаются большинством голосов от общего числа национальных делегаций. Решения Совета по наиболее важным вопросам принимаются большинством в две трети голосов от общего числа национальных делегаций. Перечень таких вопросов утверждается решением Межгосударственного избирательного совета, которое принимается большинством в две трети голосов от общего числа национальных делегаций, при этом может быть учтено мнение членов Совета с правом совещательного голоса, которое принимается большинством в две трети голосов от общего числа национальных делегаций. Решения по процедурным вопросам принимаются большинством голосов от числа национальных делегаций, присутствующих на заседании.

6. Результаты заседаний оформляются итоговым протоколом, который подписывается председателем и секретарем Межгосударственного избирательного совета. По окончании заседаний Совета могут проводиться пресс-конференции, иные мероприятия с представителями средств массовой информации, распространяться информационные сообщения.

7. Деятельность Межгосударственного избирательного совета организуется в соответствии с перспективным, годовым и иными планами работы, которые формируются на основе предложений национальных делегаций, в том числе членов Совета с правом совещательного голоса, с учетом предложений и решений высших органов Содружества Независимых Государств, предложений Межпарламентской Ассамблеи, Исполнительного комитета, центральных избирательных органов государств – участников Содружества Независимых Государств, а также других органов и организаций в области демократизации избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина. Перспективный и годовой планы работы Межгосударственного избирательного совета утверждаются большинством в две трети голосов от общего числа национальных делегаций.

8. Повестка дня заседания Межгосударственного избирательного совета формируется на основе годового плана работы Совета и не позднее чем за 30 дней до начала заседания с материалами заседания и проектами документов рассылается (передается)

членам Совета как с правом решающего, так и совещательного голоса, ассоциированным наблюдателям при Межгосударственном избирательном совете, в центральные избирательные органы государств – участников Содружества Независимых Государств, уставные органы Содружества Независимых Государств, а при необходимости – в другие органы, организации и учреждения.

9. Члены Межгосударственного избирательного совета представляют свои замечания и предложения по вопросам повестки заседания, проектам документов не позднее чем за 10 дней до начала заседания Совета.

10. Дата и место проведения следующего очередного заседания Межгосударственного избирательного совета определяется в ходе работы его очередного заседания.

11. Заседания Совета проводятся, как правило, по месту нахождения его Секретариата. Межгосударственный избирательный совет вправе принять решение о проведении выездного заседания.

Статья 10

Акты

1. Акты Межгосударственного избирательного совета, принятые в пределах его компетенции, носят характер рекомендаций для государств – участников Конвенции, уставных и иных органов Содружества Независимых Государств.

2. Межгосударственный избирательный совет принимает такие виды актов, как заключения и решения.

3. Межгосударственный избирательный совет готовит предварительные и итоговые заключения по результатам проведения международного наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции, других государствах, а также за соблюдением положений Конвенции.

4. Заключения по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов в государствах – участниках Конвенции, иных государствах готовятся в соответствии с графиком проведения выборов.

5. Заключения по результатам наблюдения за соблюдением государствами – участниками положений указанной Конвенции готовятся периодически в соответствии с планом работы Межгосударственного избирательного совета.

6. Заключение оформляется в виде отдельного документа.

7. Решение оформляется в виде отдельного документа или протокольно.

8. Заключения и решения направляются в национальные парламенты и другие органы государств – участников Конвенции, в Межпарламентскую Ассамблею, Исполнительный комитет, другие уставные органы Содружества Независимых Государств. Заключения и решения могут также быть направлены в соответствующие международные организации и институты, другие органы, организации и учреждения.

Статья 11

Секретариат и иные органы Совета

1. Экспертно-правовое, организационное, информационно-аналитическое, издательское и иное обеспечение деятельности, а также делопроизводство Межгосударственного избирательного совета осуществляет Секретариат.

2. Полномочия и порядок работы Секретариата устанавливаются Регламентом Секретариата, который утверждается Межгосударственным избирательным советом.

3. Структура и штатное расписание Секретариата утверждаются на заседании Межгосударственного избирательного совета.

4. Местом пребывания Секретариата Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств является город Москва (Российская Федерация).

5. Межгосударственный избирательный совет вправе создавать иные органы Совета (бюро и так далее.), а также учреждать юридические лица при Совете для достижения целей и выполнения задач, указанных в настоящем Положении, за счет и в пределах средств, выделенных на содержание Межгосударственного избирательного совета.

6. Для подготовки и проведения отдельных мероприятий Межгосударственного избирательного совета могут образовываться временные рабочие группы, временные комиссии и другие временные органы.

7. Секретариат может привлекать граждан к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением отдельных мероприятий Совета, по гражданско-правовым договорам.

8. Должностные лица и сотрудники Секретариата являются международными служащими.

9. Уровень материального обеспечения должностных лиц и сотрудников Секретариата и иных органов Межгосударственного избирательного совета, в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат указанным лицам, устанавливаются Межгосударственным избирательным советом в соответствии с положениями об органах Содружества и иными правовыми актами, принятыми в рамках Содружества.

10. Органы исполнительной власти государства, на территории которого расположены Секретариат и иные органы Совета, осуществляют меры по социальному обеспечению, в том числе по медицинскому, санаторно-курортному, жилищно-бытовому обеспечению должностных лиц и сотрудников Секретариата и иных органов Совета.

11. Пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников Секретариата осуществляется по законодательству государств, гражданами которых они являются.

12. Если какие-либо трудовые отношения должностных лиц и сотрудников Секретариата не урегулированы нормативными правовыми актами, принятыми в рамках Содружества, то применяется трудовое законодательство Российской Федерации.

Статья 12

Финансирование

1. Финансирование деятельности Межгосударственного избирательного совета и Секретариата Совета осуществляется за счет долевых взносов государств – участников Конвенции, а также иных источников финансирования.

2. Финансовое обеспечение проведения заседаний Совета может также осуществляться за счет средств, выделяемых на обеспечение деятельности центрального избирательного органа государства – участника Конвенции, на территории которого проводится заседание.

3. Расходы по командированию членов Совета несет направляющая Сторона.

4. Для реализации отдельных задач и проектов могут привлекаться дополнительные источники материально-технического обеспечения и финансирования в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи.

Статья 13

Материально-техническое обеспечение

1. Материально-техническое обеспечение заседаний Совета, текущей деятельности Совета и его Секретариата осуществляется при поддержке центрального избирательно-го органа, председатель которого утвержден председателем Совета, в пределах средств, выделенных на обеспечение деятельности Межгосударственного избирательного совета.

2. При необходимости председатель Межгосударственного избирательного совета взаимодействует по этим вопросам с Межпарламентской Ассамблеей, Исполнительным комитетом, другими органами Содружества Независимых Государств, национальными государственными органами, иными органами, организациями и учреждениями.

Статья 14

Информационное обеспечение

Межгосударственный избирательный совет имеет свой официальный печатный орган с представительствами в государствах – участниках Конвенции, а также может учреждать иные печатные и электронные средства информации, иметь сайты в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая “Интернет”.

Статья 15

Рабочий язык

1. Рабочим языком Межгосударственного избирательного совета является русский язык.

2. При необходимости решения, иные документы и материалы Совета могут переводиться на государственные языки государств – участников Содружества Независимых Государств, а также на иные языки.

Статья 16

Документация

1. Документы Межгосударственного избирательного совета подлежат бессрочному хранению, если в отношении отдельных категорий документов не принято иное решение в порядке, предусмотренном Регламентом Совета.

2. В случае прекращения деятельности Межгосударственного избирательного совета его документы передаются в государственный архив по месту регистрации Межгосударственного избирательного совета в качестве юридического лица.

Статья 17

Местонахождение Межгосударственного избирательного совета

1. Межгосударственный избирательный совет Содружества Независимых Государств регистрируется в качестве юридического лица по месту постоянного пребывания его Секретариата.

2. Межгосударственный избирательный совет Содружества Независимых Государств имеет свои печать с полным и сокращенным наименованием на русском языке, расчетные счета в банках, штампы и бланки со своим наименованием, другие необходимые реквизиты.

3. Официальное сокращенное наименование Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств – МИС СНГ.

Статья 18

Порядок выхода из Межгосударственного избирательного совета

Каждое государство – участник Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств может выйти из состава Межгосударственного избирательного совета, направив не позднее, чем за шесть месяцев письменное уведомление об этом депозитарию – Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств.

Статья 19

Порядок прекращения деятельности Межгосударственного избирательного совета

Межгосударственный избирательный совет прекращает свою деятельность в случае, когда в его составе осталось не более двух государств – участников Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, которые сдали депозитарию на хранение уведомления о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции, если иное решение не будет принято государствами – участниками Межгосударственного избирательного Совета Содружества Независимых Государств.

Статья 20

Порядок вступления Положения в силу

1. Настоящее Положение вступает в силу с момента его подписания президентами не менее чем трех государств – участников Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, если иной порядок вступления в силу не предусмотрен Конституцией и национальным законодательством государства.

2. В случае, предусмотренном пунктом 1 настоящей статьи, настоящее Положение вступает в силу с даты сдачи депозитарию – Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств на хранение третьего уведомления о выполнении государствами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Статья 21

Порядок присоединения к Положению

1. После выполнения государством внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в отношении данного государства Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств в силу, настоящее Положение открыто для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящего Положения.

2. Для присоединяющегося государства настоящее Положение вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Статья 22

**Разрешение споров, связанных с применением
или толкованием настоящего Положения**

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящего Положения, протокола (протоколов) к настоящему Положению, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Статья 23

Порядок внесения изменений и дополнений в настоящее Положение

1. В настоящее Положение могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемым приложением к настоящему Положению.

2. Вносимые в Положение изменения и дополнения принимаются в том же порядке, который предусмотрен для принятия и вступления в силу настоящего Положения.

Статья 24

Переходные положения

1. Первое заседание Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств должно быть проведено не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Положения.

2. Дата, место и другие организационные вопросы, связанные с проведением первого заседания Межгосударственного избирательного совета, определяются совместным решением председателей центральных избирательных органов государств, сдавших депозитарию на хранение необходимые документы.

3. Первый председатель Межгосударственного избирательного совета Содружества Независимых Государств избирается на первом заседании Межгосударственного избирательного совета открытым голосованием большинством от общего числа национальных делегаций.

Совершено в _____ “__” _____ 200__ года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящее Положение, его заверенную копию.

**Пояснительная записка
к проекту Положения о Межгосударственном избирательном совете
Содружества Независимых Государств**

Проект Положения о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств разработан Временным творческим коллективом (руководитель – доктор юридических наук В.И. Лысенко (Институт государства и права РАН), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) в соответствии с положениями статьи 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана и Украины.

2 июля 2003 года Конвенция была ратифицирована Российской Федерацией (ратификационная грамота о выполнении Российской Федерацией необходимых внутригосударственных процедур была сдана в Исполнительный комитет СНГ – депозитарию Конвенции 26 августа 2003 года). 1 августа 2003 года Конвенция была ратифицирована Киргизской Республикой (ратификационная грамота сдана 21 августа 2003 года). Республика Таджикистан ратифицировала Конвенцию 8 октября 2003 года. Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств уведомил Нотой от 24 ноября 2003 года государства, ратифицировавшие Конвенцию, о вступлении ее в силу.

Разработка проекта Положения включена в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи № 18 от 16 июня 2003 года).

Проект Положения состоит из Преамбулы и 24 статей.

В проекте Положения закреплены основные начала его статуса, цели, задачи, функции, направления, формы и методы работы, порядок и сроки формирования состава Совета как органа, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции, а также некоторые другие вопросы его организации и деятельности.

Межгосударственный избирательный совет является специализированным коллегиальным межгосударственным органом, самостоятельно решает вопросы, отнесенные к его компетенции.

Основными целями Межгосударственного избирательного совета являются оказание содействия в реализации положений Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее также – Конвенция), других сопряженных международных обязательств государств в области проведения свободных демократических выборов, содействие в организации и проведении наблюдения за выполнением положений указанной Конвенции, обеспечении международного наблюдения за подготовкой и проведением выборов, создании условий для широкого и объективного освещения хода подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод человека и гражданина, формировании демократической правовой культуры избирателей и иных участников выборов.

Межгосударственный избирательный совет в целях наблюдения за выполнением государствами положений и обязательств по Конвенции организует и осуществляет ру-

ководство миссиями по наблюдению за подготовкой и проведением выборов в государствах – участниках Конвенции, по соблюдению международных обязательств государства по проведению выборов. Миссии по наблюдению за подготовкой и проведением выборов организуются, в частности, на основании приглашения государства – участника Конвенции в соответствии с решением Межгосударственного избирательного совета либо по поручению Совета глав государств – участников Содружества Независимых Государств.

Порядок формирования состава Межгосударственного избирательного совета предусматривает, что Совет образуется на основе центральных избирательных органов государств – участников Конвенции. Членами Совета с правом решающего голоса являются национальные делегации, состоящие не более чем из двух представителей от каждого центрального избирательного органа – председателя центрального избирательного органа по должности и члена центрального избирательного органа либо иного представителя, утверждаемого на заседании центрального избирательного органа из числа кандидатур, представленных согласованным решением обеих палат национального законодательного (представительного) органа государственной власти (национального парламента), либо представителя, утверждаемого на заседании национального законодательного (представительного) органа государственной власти (национального парламента), из числа кандидатур, представленных национальным центральным избирательным органом. От каждой национальной делегации в голосовании участвует только один представитель делегации – член Совета с правом решающего голоса – по принципу “одно государство – один голос”.

Представители центральных избирательных органов государств, до даты сдачи депозитарию на хранение уведомления о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для принятия обязательств по Конвенции, имеют статус членов Совета с правом совещательного голоса. Членами Совета с правом совещательного голоса может быть назначено не более двух представителей от центрального избирательного органа. Представители центральных избирательных органов государств Содружества Независимых Государств, не присоединившихся к Конвенции, до даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении, имеют статус ассоциированных наблюдателей при Совете. Статус ассоциированного наблюдателя предоставляется Советом только одному представителю центрального избирательного органа.

Каждый член Совета с правом решающего голоса обязан участвовать во всех мероприятиях Совета (конференциях, заседаниях, миссиях по наблюдению за выборами и др.). Члены Совета с правом совещательного голоса, а также ассоциированные наблюдатели участия в голосовании не принимают.

Межгосударственный избирательный совет состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Совета. В соответствии с решением Совета глав государств о порядке председательства в органах Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 года Межгосударственный избирательный совет, на основе ротации, утверждает председателем Совета председателя центрального избирательного органа государства – участника Конвенции. Срок полномочий председателя, заместителя и секретаря Совета – три года, остальных членов Совета – по решению делегировавших их центральных избирательных органов.

Полномочия действующего председателя Совета могут быть продлены на новый срок, если за такое решение проголосовало большинство в две трети от общего числа

национальных делегаций. Председатель, заместитель председателя, секретарь Совета должны быть представителями разных центральных избирательных органов государств – участников Конвенции. Ротация членов Совета осуществляется по решению делегировавших их центральных избирательных органов.

Члены Совета организуют свою работу по направлениям деятельности Межгосударственного избирательного совета в соответствии с Положением, Регламентом Совета. Для подготовки и проведения отдельных мероприятий могут образовываться временные рабочие группы, временные комиссии и другие вспомогательные органы.

Деятельность Межгосударственного избирательного совета организуется в соответствии с перспективным и годовым планами работы и осуществляется на основе коллегиальности, свободного, открытого и гласного обсуждения и решения вопросов, входящих в его компетенцию. Основной организационной формой деятельности Совета являются заседания, в том числе выездные, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Решения Межгосударственного избирательного совета по обсуждаемым вопросам принимаются большинством голосов от общего числа национальных делегаций. Решения Совета по принципиальным вопросам принимаются большинством в две трети голосов от общего числа национальных делегаций. Перечень вопросов, носящих принципиальный характер, утверждается отдельным решением Совета, которое принимается двумя третями голосов от общего числа национальных делегаций. Решения по процедурным вопросам принимаются большинством голосов от общего числа национальных делегаций.

Акты Межгосударственного избирательного совета, принятые в пределах его компетенции и полномочий, носят рекомендательный характер. Совет принимает такие виды актов, как рекомендации и решения, готовит заключения по результатам наблюдения за выборами в государствах – участниках Конвенции, а также за выполнением ими положений Конвенции.

Межгосударственный избирательный совет в пределах своей компетенции и полномочий осуществляет взаимодействие с международными организациями и институтами в области демократизации избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, организации международного наблюдения за выборами.

Финансирование деятельности Межгосударственного избирательного совета и его Секретариата осуществляется за счет долевых взносов государств – участников Конвенции, иных источников. Финансовое обеспечение проведения заседаний Совета может также осуществляться за счет средств, выделяемых на обеспечение деятельности центрального избирательного органа государства – участника Конвенции, на территории которого проводится заседание. Для реализации отдельных задач и проектов Советом могут привлекаться дополнительные источники финансирования, материально-технического обеспечения.

Органом, обеспечивающим делопроизводство, экспертно-правовое, организационное, информационно-аналитическое, издательское и иное обеспечение деятельности Совета является его Секретариат. Полномочия и статус Секретариата устанавливаются Регламентом, утверждаемым Межгосударственным избирательным советом. Структура и штатное расписание Секретариата утверждаются на заседании Совета. Место нахождения Секретариата – Российская Федерация, город Москва.

Должностные лица и сотрудники Секретариата являются международными служащими.

Рабочим языком Межгосударственного избирательного совета является русский язык. При необходимости решения и иные документы Совета могут переводиться на государственные языки государств – участников Межгосударственного избирательного совета, а также на иные языки.

Межгосударственный избирательный совет имеет свой официальный печатный орган, а также сайты в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет, иные печатные и электронные средства информации.

Межгосударственный избирательный совет регистрируется в качестве юридического лица по месту постоянного нахождения его Секретариата. Совет вправе учреждать юридические лица для достижения целей и выполнения задач, указанных в Положении о Межгосударственном избирательном совете.

Межгосударственный избирательный совет прекращает свою деятельность в случае, когда осталось не более двух государств – участников Конвенции, если иное решение не будет принято государствами-участниками Межгосударственного избирательного Совета Содружества Независимых Государств.

Положение о Межгосударственном избирательном совете вступает в силу с момента его подписания президентами не менее чем трех государств – участников Конвенции, если иной порядок вступления в силу не предусмотрен Конституцией и национальным законодательством государства. В случае если при вступлении Положения в силу применяется иной порядок, то оно вступает в силу с даты сдачи депозитарию – Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств на хранение третьего уведомления о выполнении государствами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Первое заседание Совета должно быть проведено не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу Положения о Совете.

Дата, место и другие организационные вопросы, связанные с проведением первого заседания Межгосударственного избирательного совета, определяются совместным решением председателей центральных избирательных органов государств, сдавших депозитарию на хранение необходимые документы.

В Положение о Межгосударственном избирательном совете могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемым приложением к указанному Положению.

В проекте имеются и иные положения, определяющие особенности статуса, порядка организации и деятельности Совета и его органов.

В связи с тем, что реализация Положения о Межгосударственном избирательном совете требует бюджетных средств, необходимо получение заключения правительств государств – участников Конвенции.

Лысенко В.И.

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук
(Институт государства и права РАН)

РАЗДЕЛ VI

Конвенция

**о стандартах демократических выборов,
избирательных прав и свобод в государствах – участниках
Содружества Независимых Государств
и Организация по безопасности и сотрудничеству
в Европе (ОБСЕ)**

Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. Отчет ОБСЕ/БДИПЧ о существующих обязательствах по проведению демократических выборов в государствах–участниках*

*(Варшава, 30 июня 2003 г.)***

РЕЗЮМЕ

Настоящий документ является отчетом о проделанной работе по реализации проекта, инициированного Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), целью которого являлось составление перечня норм, обязательств, принципов и стандартов “добросовестной практики” в области выборов и избирательного процесса.

С момента принятия в 1990 г. Документ Копенгагенского заседания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, ныне ОБСЕ), больше известный как “Копенгагенский Документ”, признан одним из основных международных документов, излагающих принципы проведения демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ и, фактически, во всем мире. Не являясь инструментом, непосредственно относящимся к выборам, Копенгагенский Документ предусматривает широкий спектр обязательств для государств – участников ОБСЕ по проведению подлинно демократических выборов в контексте уважения прав человека. Документ определяет, что в государствах – участниках ОБСЕ выборы должны быть свободными, справедливыми и прозрачными, проводиться на принципе верховенства закона на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, гарантирующего право избирать и быть избранным.

Обязательства, предусматриваемые Копенгагенским Документом, направляли деятельность ОБСЕ/БДИПЧ, относившуюся к выборам, с момента его учреждения в качестве Бюро по проведению свободных выборов в 1991 г. По мере расширения спектра и мандата деятельности БДИПЧ положения Копенгагенского Документа сохраняли крайне важное значение. По прошествии 13 лет продолжительное влияние Копенгагенского Документа может быть в значительной степени объяснено тем исчерпывающим языком, которым он написан.

С 1990 г. количество документов государственного, регионального и международного уровней, предусматривающих принципы проведения демократических выборов, увеличилось. Хотя принцип проведения демократических выборов был определен Всеобщей декларацией прав человека, принятой в 1948 г., и Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), принятым в 1966 г., международное сообщество лишь совсем недавно обратило серьезное внимание на этот вопрос.

* См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов // Отв. ред.: канд. юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: докт. юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Изд-во “ВЕСЬ МИР”, 2004. С. 501–526.

** Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава, 2003 (на русском языке).

В то же время с момента принятия Копенгагенского Документа ОБСЕ ряд организаций внесли вклад в развитие международных принципов, относящихся к выборам. В Европе деятельность Совета Европы и его Парламентской Ассамблеи и прецедентное право Европейского Суда по правам человека обогатили международные принципы демократических выборов. Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы разработала Кодекс хорошей практики в сфере выборов. **Совсем недавно свой вклад в эту область внесла Парламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств, приняв соответствующую Конвенцию, которая будет использоваться в СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*). 20 государств – членов Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) также одобрили проект Конвенции о демократических выборах и представили его на рассмотрение Совета Европы. На мировом уровне Комитет ООН по правам человека принял Общий комментарий (Общий комментарий 25), интерпретирующий принципы проведения демократических выборов, предусматриваемых статьей 25 Международного Пакта о гражданских и политических правах, членами которого являются подавляющее большинство государств – участников ОБСЕ. Другие подразделения ООН также внесли свой вклад в расширение перечня международных документов, относящихся к этой теме, и в 1990 г. возник мировой консенсус в поддержку демократии.

Эта объемная совокупность норм, политических обязательств, принципов, прецедентного права, комментариев и рекомендаций рассредоточена среди значительного количества документов, опубликованных различными международными организациями. В своей деятельности организаторы выборов, как таковые, не имеют возможности руководствоваться неким единым документом, объединяющим материалы о принципах проведения демократических выборов и представляющим их в исчерпывающем и легко доступном формате. Будучи лидером в области содействия проведению демократических выборов на территории государств – участников ОБСЕ с начала 90-х годов, БДИПЧ имеет возможность составить такой исчерпывающий документ или, в сущности, перечень существующих норм, политических обязательств и принципов. В соответствии с этим, а также с намерением предоставить государствам – участникам ОБСЕ более последовательную методологию и техническую помощь в осуществлении наблюдений за проведением выборов, в ноябре 2001 г. БДИПЧ начал реализацию проекта по составлению такого перечня.

Три дополнительных события побудили БДИПЧ начать реализацию этого проекта. Во-первых, в ходе совещания министров в Бухаресте в 2000 г., Российская Федерация обратилась к БДИПЧ с предложением всецело проанализировать избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ с целью разработки общих стандартов, на основе которых можно было бы повысить качество проведения демократических выборов. Во-вторых, во время Семинара ОБСЕ по человеческому измерению, состоявшегося в 2001 г., БДИПЧ было предложено использовать Копенгагенский Документ для конкретизации и дальнейшего развития обязательств по проведению демократических выборов. И, в-третьих, в рамках, по крайней мере, трех различных форумов были инициированы проекты, направленные на развитие новых международных документов по проведению демократических выборов: **(а) Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, принятая в 2002 г. и уже находящаяся в процессе ратификации в странах – участниках СНГ** (выделено мной. – *В.Л.*); **(б) проект Конвенции АОВЦВЕ об**

избирательных стандартах, избирательных правах и свободах, разработанный в 2002 г. и представленный на рассмотрение Совета Европы; и (с) Кодекс хорошей практики в сфере выборов Венецианской Комиссии, разработанный в 2002 г., который может стать основой для дальнейших действий Совета Европы в этой области.

БДИПЧ приветствовало появление этих инициатив и предоставило комментарии по проектам этих документов. В то же время БДИПЧ было озабочено тем, что в отсутствие исчерпывающего документа, содержащего полный перечень существующих международных норм, обязательств и принципов проведения демократических выборов, а также ввиду тех изменений, которые произошли в международных отношениях с момента принятия Копенгагенского Документа в 1990 г., исполненные благих намерений усилия различных институтов подвергают уже существующие обязательства риску фрагментации. В качестве первого шага в ноябре 2001 г. БДИПЧ инициировало проект, целью которого являлась каталогизация существующих стандартов и сведение их в единый всеобъемлющий документ. Реализация этого проекта стала возможной благодаря щедрой поддержке Швейцарии.

С этой целью БДИПЧ создало группу международных экспертов в области права, имевших опыт работы в сфере выборов и прав человека на Западе, в СНГ и государствах бывшей Югославии. Члены группы встречались пять раз, проводили регулярные консультации на протяжении всего периода реализации проекта и подготовили два проекта отчетов, которые были представлены Совещанию по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению и Постоянному Совету ОБСЕ в 2002 г. В Решении 509 от 5 декабря 2002 г. Постоянный Совет (ПС) приветствовал инициативу БДИПЧ и поставил перед ним задачу “продолжить работу... над существующим проектом документа, и представить ему [ПС] отчет о достигнутых результатах к 30 июня 2003 г.” Позже, в Решении 7 от 7 декабря 2002 г., принятом в ходе заседания Совета Министров ОБСЕ в Порто, Постоянному Совету было поручено “рассмотреть необходимость в разработке дополнительных обязательств в области выборов в духе плодотворного сотрудничества с другими международными организациями, а также между государствами – участниками ОБСЕ, и доложить о результатах на следующем заседании Совета Министров” в 2003 г.

В ответ на необходимость разработать документ, который мог бы служить в качестве некой совокупности существующих норм, обязательств и принципов проведения демократических выборов, а также помогать Постоянному Совету в “рассмотрении необходимости в разработке дополнительных обязательств в области выборов”, настоящий отчет предлагает в Части I исчерпывающий перечень, четко определяющий: (1) существующие общепринятые нормы, относящиеся к выборам, содержащиеся в документах ООН, включая соглашения о соблюдении прав человека; (2) обязательства ОБСЕ, проистекающие из Копенгагенского Документа и принятых впоследствии документов; и (3) принципы, предусмотренные другими региональными документами, применяемыми на территории ОБСЕ, и общие стандарты практической деятельности, принятые среди государств – участников ОБСЕ. В дополнение к этому в случаях, в которых не удалось обнаружить общепринятых принципов, эксперты предлагают примеры положительной практики, которые могут быть рассмотрены государствами – участниками.

За исключением раздела, посвященного общим принципам и обязательствам ОБСЕ, перечень организован в соответствии с функциональными компонентами избирательно-го процесса:

Предисловие;
Законодательная база: контекст и система;
Равенство: избирательные округа и нарезка округов;
Беспристрастность: администрация и управление;
Всеобщее избирательное право;
Кандидаты и политические партии;
Избирательная кампания, финансирование и СМИ;
Процесс голосования;
Результаты: определение, публикация и исполнение;
Жалобы и апелляции;
Внутреннее и международное наблюдение; и
Сотрудничество и совершенствование.

Часть II настоящего отчета содержит пояснительные комментарии, соответствующие каждому из параграфов перечня (Части I).

Часть III содержит оригинальные материалы, многие из которых были изначально включены в проекты отчетов, представленных ранее. И наконец, Часть IV содержит ссылки, использованные в отчете, организованные по организации – источнику информации.

ЧАСТЬ I

ПЕРЕЧЕНЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ И ДРУГИХ ПРИНЦИПОВ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

1. Государства – участники ОБСЕ “признают, что плюралистическая демократия и правовое государство являются существенно необходимыми для обеспечения уважения всех прав человека и основных свобод, развития контактов между людьми и решения других связанных с этим вопросов гуманитарного характера. Поэтому они приветствуют выраженную всеми государствами–участниками приверженность идеалам демократии и политическому плюрализму, а также их общую решимость строить демократические общества на основе свободных выборов и верховенства закона”¹.

2. “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”².

¹ Копенгагенский Документ, Предисловие. **N.B.** Все цитаты относятся к материалам, указанным в ссылках в конце отчета.

² Копенгагенский Документ, Предисловие. (СБСЕ реформировано в ОБСЕ).

3. “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”³.

4. “Они признают, что сотрудничество между ними, а также активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений существенно необходимы для обеспечения постоянного продвижения к их общим целям”

5. Государства – участники ОБСЕ “подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций”⁴.

6. “Они подтверждают, что будут уважать право друг друга свободно выбирать и развивать в соответствии с международными стандартами в области прав человека свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Осуществляя это право, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотносились с их обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по ОБСЕ”⁵.

7. “Они торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся следующие:⁶ ... деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено⁷, ... права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;⁸ ... 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”⁹.

8. “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”¹⁰.

³ Там же, 6 (выдержка).

⁴ Там же, 3.

⁵ Там же, 4 (СБСЕ реформировано в ОБСЕ).

⁶ Там же, 5.

⁷ Там же, 5.5.

⁸ Там же, 5.7.

⁹ Там же, 5.9.

¹⁰ Там же, 24. Все Государства – участники ОБСЕ являются членами ООН и поэтому обязаны соблюдать положения Всеобщей декларации прав человека, а также других резолюций и доку-

9. “Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона”¹¹.

1. ПРЕДИСЛОВИЕ

1.1. Признавая положения Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению и других инструментов, Государства – участники ОБСЕ признают особую важность политического плюрализма в достижении их общих целей в области развития человеческого измерения на основе сотрудничества¹². Они обязались содействовать установлению и дальнейшему развитию демократических институтов, включая представительное правительство и верховенство закона¹³. “Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций”¹⁴. Они также согласились с важностью наблюдения за проведением выборов¹⁵ и определились с точки зрения особых обязательств, а также процесса консолидации демократических институтов¹⁶.

1.2. Государства – участники ОБСЕ признают, что: честные периодические выборы являются основой представительного правительства¹⁷; право участвовать в свободных и честных выборах является фундаментальным правом человека¹⁸, гарантированным международным правом¹⁹; и что демократическими могут быть лишь выборы, являющиеся всеобщими, равными, честными, свободными, прозрачными и подотчетными²⁰.

1.3. С момента принятия Копенгагенского Документа происходило постоянное развитие международных стандартов проведения демократических выборов как внутри ОБСЕ, так и за ее пределами. Это позволило еще раз утвердить, прояснить и развить принципы проведения демократических выборов, предусмотренные Копенгагенским Документом.

1.4. Обязательства ОБСЕ и другие принципы, относящиеся к демократическим выборам, содержащиеся в настоящем отчете, рассматриваются в следующих разделах, отражая различные аспекты избирательного процесса:

ментов, относящихся к демократии, демократическим выборам и правам человека Генеральной Ассамблеи ООН. Пятьдесят одно государство – участник ОБСЕ является государством – участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и обязано соблюдать его положения и требования Комитета ООН по правам человека, включая его интерпретации, содержащиеся в Общем Комментарий 25, касающемся демократических выборов. Дополнительно, 45 государств-участников являются членами Совета Европы и обязаны соблюдать требования Европейской Конвенции по правам человека и решения Европейского Суда по правам человека.

¹¹ Там же.

¹² См. там же, Предисловие.

¹³ См., напр., там же, 6 и Предисловие.

¹⁴ Там же, 3.

¹⁵ См. там же, 8.

¹⁶ См.: Стамбульская Декларация, Хартия Европейской Безопасности, 25.

¹⁷ См.: Копенгагенский Документ, 6.

¹⁸ См. там же, 5.

¹⁹ См. там же, 24.

²⁰ См.: Голубая книга БДИПЧ, цитата, 3; см. также: Копенгагенский Документ, особ. 6–8.

Предисловие;

Законодательная основа: контекст и система;

Равенство: избирательные округа и нарезка округов;

Беспристрастность: администрация и управление;

Всеобщее избирательное право;

Кандидаты и политические партии;

Избирательная кампания, финансирование и СМИ;

Процесс голосования;

Результаты: определение, публикация и исполнение;

Жалобы и апелляции;

Внутреннее и международное наблюдение; и

Сотрудничество и совершенствование.

2. Законодательная основа: контекст и система

2.1. Государства – участники ОБСЕ “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:²¹ ... представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям”²².

2.2. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства–участники²³ проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом²⁴; [и] допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов”²⁵.

2.3. Состав первичных законодательных органов на всех уровнях правительства должен определяться путем прямых выборов²⁶. Посты в иных органах власти, включая посты

²¹ Там же, 5.

²² Там же, 5.2.

²³ Копенгагенский Документ, 7.

²⁴ Там же, 7.1.

²⁵ Там же, 7.2.

²⁶ См. Копенгагенский Документ, 6 и 7.2; Европейская комиссия по правам человека, Протокол 1, Ст. 3; Европейская комиссия по правам человека, судебные дела Mathews, Mathieu-Mohin; Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 5; АОВЦВЕ, 1 (1), 2 (1), 10 (1–2). См. особ. Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, там же: “Следующие посты должны замещаться путем прямого избирательного права: i. по крайней мере, одна палата национального парламента; ii. суб-национальные законодательные органы; iii. местные советы”. Сравн. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, цитата, 1 (1), которая устанавливает, что “выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц”. См. также: Хартия Местного самоуправления Совета Европы, Введение и особ. статья 3 (2): “Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы”.

глав государств и органы исполнительной власти, также должны замещаться посредством прямых выборов, непрямых выборов, осуществляемых членами избранной палаты национального парламента или иного представительного органа власти, или, в случае постов регионального или местного уровня, членами соответствующего законодательного органа²⁷.

2.4. Система прямых выборов в законодательные и другие органы власти является предметом национального определения, при условии, что система функционирует в прозрачном режиме, опирается на всеобщее равное избирательное право и не дискриминирует кандидатов и политические партии²⁸. Выбирая избирательную систему, государства должны принимать во внимание степень, в которой она позволяет избирателям выражать их волю²⁹, сохраняет политический плюрализм³⁰ и защищает интересы меньшинств и других общественных групп³¹.

²⁷ См. АОВЦВЕ, 2: “Участники признают, что избирательными стандартами являются следующие: 2.1 право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного управления (органы местного самоуправления), другие органы всенародного (национального) представительства, выборные государственные и муниципальные органы...”

²⁸ См. Копенгагенский Документ, 5.2, 6; Всеобщая декларация прав человека, 21 (3); Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 4; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ.

²⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах, 25, гарантирует “свободное выражение воли избирателей”, а Европейская Конвенция по правам человека, Протокол 1, 3 предусматривает “свободное выражение мнения народа”; обычно значение этих положений интерпретируется как то, что избирательная система должна содействовать избранию действительно репрезентативного правительства. Ст. 21 Комментариев к Всеобщей декларации прав человека применима к положению Международного пакта о гражданских и политических правах о равенстве избирательных прав, напр., в отношении избирателей и определения избирательных округов. Участники дискуссий, однако, были осторожны в своих оценках относительно уровня репрезентативности результатов выборов, в особенности, когда им было предложено рассмотреть легитимность всего метода выборов. Принимая решения по делам X. против Соединенного Королевства и Либеральная партия против Соединенного Королевства, Европейская Комиссия по правам человека отказалась признать, что результаты выборов в одномандатных избирательных округах были нерепрезентативны, поскольку присуждение мандатов было непропорционально количеству полученных голосов. В первом случае Комиссия заключила, что фраза о “свободном выражении”, содержащаяся в Статье 3 Протокола 1 Европейской комиссии по правам человека, относится к свободе избирателя в выборе при голосовании, а не к избирательной системе. Несмотря на отсутствие ясного юридического определения репрезентативности результатов выборов, более широкие интерпретации легитимности – включая те, что предусматриваются параграфом 6 и другими параграфами Копенгагенского Документа – были бы применимы к системе, которая серьезно искажает результаты выборов.

³⁰ Как и в случае с вопросом о репрезентативности правительства, можно оценить эффект избирательной системы – в том числе и в рамках положений, предусмотренных Предисловием и параграфом 3 Копенгагенского Документа – в отношении ее воздействия на политический плюрализм. Однако в то же время необходимо отметить, что государства имеют право решать определенные вопросы посредством своих систем репрезентативности; одним из таких легитимных вопросов является достижение стабильности правительства и избегание фрагментации законодательных органов.

³¹ См. Декларация ООН о правах меньшинств; Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 2.4.b; и Рекомендации БДИПЧ по оказанию содействия участию нацио-

2.5. Четкая и подробная законодательная основа для проведения выборов должна быть установлена государственным законом³², либо посредством исчерпывающего кодекса, либо посредством пакета законодательных актов, работающих вместе согласованно и не допускающих двусмысленности и пробелов³³. За исключением особых случаев – когда в законодательстве или методе его применения обнаруживаются недостатки и возникает эффективное политическое и общественное согласие по поводу необходимости их устранения – изменения и дополнения законодательства не допускаются в период, непосредственно предшествующий проведению выборов³⁴, особенно если способность избирателей, политических партий или кандидатов исполнить свою роль может оказаться нарушенной³⁵.

нальных меньшинств в избирательном процессе (Избирательные Рекомендации по Меньшинствам). Особ. см. Копенгагенский Документ, 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”.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 18(1)(b), исключает из своего запрещения дискриминации “специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод” (*примеч. В.И. Лысенко*).

³² См. Европейская комиссия по правам человека, Греческое дело; Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, II, 2.a: “Помимо правил, касающихся технических вопросов и деталей... правила закона о выборах должны, по крайней мере, иметь статус закона”. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 1(3), устанавливает: “Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами...” Конвенция, 19 (2) (b), также призывает “предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти” (*примеч. В.И. Лысенко*).

³³ Комментарий 19 Верховного Комиссара ООН по правам человека устанавливает, что “... выборы должны проводиться честно и свободно на периодической основе в рамках законов, гарантирующих эффективную реализацию избирательных прав”.

³⁴ См. Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, II, 2.b: “Фундаментальные элементы закона о выборах... не должны подлежать изменениям и дополнениям менее чем за один год до проведения выборов”.

³⁵ См. Итоговые отчеты БДИПЧ о президентских выборах в Грузии 2000 г. и парламентских выборах в Эстонии 1999 г.

3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов

3.1. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства–участники³⁶... гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право”³⁷.

3.2. Нарезка избирательных округов, в которых проводятся выборы, должна сохранять равенство избирательных прав путем обеспечения приблизительно одинакового соотношения избирателей к избираемым представителям по каждому из округов³⁸. Существующие административные деления или другие существенные факторы (включая факторы исторического, демографического или географического характера) могут отражаться на избирательных округах, при условии, что деление на избирательные округа согласуется с равенством голосования и справедливой репрезентацией для каждой из групп общества³⁹.

3.3. При необходимости, нарезка избирательных округов может происходить в соответствии с предсказуемым временным графиком и с использованием метода, предписанного законом, и должна отражать надежный консенсус или данные регистрации избирателей. Нарезка избирательных округов также должна производиться задолго до проведения выборов. Она должна быть основана на прозрачных предложениях и предполагать информирование и участие общественности⁴⁰.

³⁶ Копенгагенский Документ, 7.

³⁷ Копенгагенский Документ, 7.3.

³⁸ См. в общем там же; Всеобщая декларация прав человека, 1, 2, 21(3); Международный пакт о гражданских и политических правах, 25 (b); Европейская комиссия по правам человека, дела X. против Соединенного Королевства и Либеральная партия против Соединенного Королевства; **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 3 (1)** (*примеч. В.И. Лысенко*); Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 2.2, 2.4.b и 2.5; АОВЦВЕ, 9(1.1–1.2). Особ. См.: Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 2.2: “Равное право на участие в голосовании: места должны быть равномерно распределены среди избирательных округов. ... ii. Это предполагает ясное и сбалансированное распределение мест среди избирательных округов на основе одного из следующих критериев: население, количество проживающих граждан (включая несовершеннолетних), количество зарегистрированных избирателей, и возможно количество лиц, собственно принимающих участие в голосовании. Соответствующая комбинация этих критериев может быть рассмотрена”.

³⁹ См.: Декларация ООН о правах меньшинств, 2 (2); Комментарий 21 Верховного Комиссара ООН по правам человека; Принципы Европейской комиссии “За демократию через право” I, 2.4; БДИПЧ, Рекомендации по участию меньшинств в выборах; АОВЦВЕ, 9(1.1)–(1.2). Комментарии Верховного Комиссара ООН по правам человека; там же, в соответствующем месте гласят: “Должен применяться принцип “один человек – один голос”, и в рамках избирательной системы каждого государства голос одного избирателя должен равняться голосу другого. Определение границ избирательных округов и метод распределения голосов не должен искажать распределение избирателей или дискриминировать против какой-либо из групп...”

⁴⁰ См. Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, I, 2.2, например, I, 2.2.vii: “Когда меняются границы избирательных округов... это должно делаться... беспристрастно; ...без нанесения ущерба национальным меньшинствам; [и] принимая во внимание мнение комитета, большинство членов которого независимы...”.

4. Беспристрастность: администрация и управление

4.1. Организация и проведение выборов должны осуществляться автономно, без правительственного или иного вмешательства, должностными лицами или организациями, действующими открыто в соответствии с законом⁴¹. Должностные лица, назначенные для администрации выборов, должны обладать компетенцией и преданностью своему делу и выполнять свои обязанности эффективно и беспристрастно⁴².

4.2. Беспристрастность в администрации выборов может быть достигнута путем преимущественно профессионального или политически сбалансированного сочетания⁴³. Назначение должностных лиц на посты в органах, ответственных за организацию и проведение выборов, всех уровней должно происходить в прозрачной манере, и назначенные должностные лица не должны смещаться со своих постов до истечения срока их полномочий, за исключением случаев, предусмотренных законодательством⁴⁴.

4.3. Органы, ответственные за организацию и проведение выборов, должны обладать достаточным финансированием и другой государственной поддержкой с тем, чтобы иметь возможность работать эффективно. Им должен помогать профессиональный секретариат, предпочтительно, чтобы он также был автономен; другие организации также должны сотрудничать с ними и оказывать им поддержку⁴⁵. Что касается проведения мероприятий, относящихся к выборам, решения органов, ответственных за организацию и проведение выборов, принятые в рамках их компетенций, должны быть обяза-

⁴¹ См.: Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, 20; Принципы Европейской комиссии “За демократию через право”, II, 3.1; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, VI; АОВЦВЕ, 5 (2.5), 13; Межпарламентский Союз, 4 (2). См., например, Межпарламентский Союз, там же, который указывает: “...Государства должны предпринять необходимые... меры для обеспечения прогрессивного достижения и консолидации демократических целей, в том числе посредством внедрения нейтрального, беспристрастного или сбалансированного механизма, служащего для проведения выборов...” Нарождающиеся демократии, не имеющие сильных традиций подотчетности правительственных администраций, зачастую предпочитают достигать беспристрастности путем формирования независимых избирательных комиссий. См., например, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 11 (1), 19 (2) (j); АОВЦВЕ, там же.

⁴² См., например, там же – “...Государства должны... обеспечивать, чтобы лица, ответственные за различные аспекты организации и проведения выборов, были обучены и действуют беспристрастно”.

⁴³ См. там же: Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, VI.

⁴⁴ См. там же: VI.A. См. также: **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 11 (3) (преждевременное упразднение избирательных комиссий или их членов должно осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством)** (примеч. В.И. Лысенко).

⁴⁵ Эти принципы основаны на наблюдениях и рекомендациях нескольких наблюдательных миссий БДИПЧ (МНВ). См., например: Итоговые отчеты БДИПЧ о местных выборах в Албании 2000 г. (Центральная избирательная комиссия нуждается в подготовленных сотрудниках); парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2002 г. (рекомендовано оказывать финансовую и иную поддержку автономному секретариату); и выборах в Палату Представителей Хорватии 2000 г. (рекомендована дополнительная административная поддержка Государственной избирательной комиссии).

тельными для исполнения, и деятельность других государственных органов должна подчиняться органам, ответственным за организацию и проведение выборов⁴⁶.

4.4. Для администрации выборов желательно, чтобы в наличии имелся работающий на постоянной основе центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов⁴⁷, получающий, по возможности, регулярное бюджетное финансирование, с тем, чтобы существенные функции, относящиеся к проведению выборов и реализации электоральных программ, выполнялись на текущей основе⁴⁸. Основные члены постоянных органов, ответственных за организацию и проведение выборов, должны назначаться на определенный срок⁴⁹ и их состав должен регулярно обновляться⁵⁰.

5. Всеобщее избирательное право

5.1. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства–участники⁵¹ гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право”⁵².

5.2. Гарантия всеобщего и равного избирательного права требует, чтобы гражданам было разрешено голосовать на недискриминационной основе и без каких-либо различий, основанных на социальных или экономических факторах, физических недостатках, этническом происхождении или политических убеждениях⁵³. Исключительные обстоятельства, такие, как необходимость предоставления женщинам, национальным

⁴⁶ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 11(6): “Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах” (примеч. В.И. Лысенко).

⁴⁷ См., например: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, II, 3.1.с.; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, там же; см. также: Итоговые отчеты БДИПЧ о национальных выборах в Румынии 2000 г. и президентских выборах в Республике Словакия 1999 г. (необходимость в постоянном органе, ответственном за организацию и проведение выборов).

⁴⁸ См., например: Итоговый отчет БДИПЧ о местных выборах в Хорватии 2001 г. (требуется постоянный орган для оказания поддержки Государственной избирательной комиссии в периоды между выборами); отчет Миссии по оценке потребностей в ходе проведения президентских выборов в Армении 2003 г. (требуется достаточные ресурсы для администрирования выборов).

⁴⁹ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI.A.

⁵⁰ Эксперты в области организации и проведения выборов советуют сохранять преемственность и избегать неожиданных перестановок среди членства посредством внедрения такого механизма, как “изменение в шахматном порядке” сроков назначения членов постоянных органов, ответственных за организацию и проведение выборов.

⁵¹ Копенгагенский Документ, 7.

⁵² Там же, 7.3.

⁵³ См.: Копенгагенский Документ, 7.3; Международный пакт о гражданских и политических правах, 25 (b); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации, 7(a)–(b); Комитет по ликвидации расовой дискриминации, 5(c)–(d); Конвенция по правам женщин, I; Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, I. 2.2–4; Рекомендации БДИПЧ по участию меньшинств в выборах; АОВЦВЕ, 8 (2), 12, 20 (2.3), 21 (2.2); Межпарламентский Союз, 2 (4), 4 (1).

меньшинствам и другим социальным группам возможности быть более широко представленными в органах власти, могут служить обоснованием для принятия мер, направленных на расширение избирательного права для этих граждан⁵⁴.

5.3. Все граждане, достигшие определенного возраста, должны иметь право голосовать на выборах. Лица, не являющиеся гражданами, могут иметь право голосовать на выборах регионального и местного уровней при условии, что это предусмотрено соответствующим международным соглашением или продиктовано иными обстоятельствами⁵⁵.

5.4. Гарантия всеобщего избирательного права предусматривает предоставление всем гражданам, достигшим совершеннолетия, права участвовать в голосовании⁵⁶. Граждане не могут быть лишены этого права за исключением случаев, предусмотренных законодательством (например, в случае невменяемости или обвинении в совершении серьезного правонарушения). Лишение индивидуальных привилегий должно иметь юридическое основание и в случае признания гражданина виновным в совершении уголовного преступления должно быть пропорциональным характеру правонарушения⁵⁷.

5.5. Проживание на территории государства может потребоваться для реализации избирательного права⁵⁸. Для того чтобы голосовать на региональных или мест-

⁵⁴ См. особ.: Копенгагенский Документ, 31 (цитировалось ранее). См. также: Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, I, 2.4.b: “Особые правила, гарантирующие места для представителей национальных меньшинств или обеспечивающие исключения из критериев обычного распределения мест... в принципе не противоречат равному избирательному праву”. **Необходимость расширить представительство женщин недавно была признана в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 10 (2), которая призывает “предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными... на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами”** (примеч. В.И. Лысенко).

⁵⁵ См.: Конвенция об иностранцах; Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, I, 1.b; АОВЦВЕ, 21 (2.12).

⁵⁶ См. там же; Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, 14; Международный пакт о гражданских и политических правах, 25 (b); Конвенция о правах ребенка, 1; Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, I, 1.b и c; АОВЦВЕ, 8 (1.1). Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, (там же) гласят: “Право голоса должно предоставляться самое позднее по достижении совершеннолетия” и АОВЦВЕ придерживается того же подхода.

⁵⁷ См.: Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, (там же) Европейский Суд по правам человека, дела Labita и Iwanczuk; решения Европейской комиссии по правам человека; Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, 1, 1.d; АОВЦВЕ, 20 (1) и (2.1)–(2.2). Принципы Европейского комитета “За демократию через право”, там же, разрешают лишать права избирать и быть избранным, только если это предусмотрено законодательством, при соблюдении принципа пропорциональности, основанном на умственной несостоятельности, уголовном осуждении за серьезное правонарушение, с лишением политических прав или определением умственной несостоятельности, вынесенным решением суда.

⁵⁸ См.: Европейский Суд по правам человека, дело Hilbe; Европейская комиссия по правам человека, X. против Соединенного Королевства. В последнем решении, с. 122, Европейская комис-

ных выборах, может потребоваться разумный срок проживания на соответствующей территории⁵⁹.

5.6. Регистрация избирателей должна осуществляться тщательным, своевременным и прозрачным образом, и граждане должны иметь достаточную возможность для того, чтобы понять свои избирательные права, проверить точность своей регистрации и убедиться в том, что допущенные ошибки должным образом исправлены⁶⁰.

5.7. Надежные механизмы должны использоваться для предоставления гражданам, временно отсутствующим на территории проживания, возможности голосовать на выборах, особенно, если такие граждане не покидали пределов своего государства⁶¹. Граждане, не проживающие постоянно на территории своего государства, но обладающие правом участвовать в выборах, не могут быть лишены права быть зарегистрированными в качестве избирателей⁶².

6. Кандидаты и политические партии

6.1."Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники⁶³ уважают право граждан добиваться политических или государственных

сия по правам человека определила, что требование проживания в течение определенного срока обоснованно по нескольким причинам: "Во-первых, предположение о том, что гражданин, не проживающий на конкретной территории, менее заинтересован в ней и обладает меньшим знанием о ее повседневных проблемах; во-вторых, парламентские кандидаты не имеют практической возможности довести до сведения граждан, проживающих за границей, свои мнения по поводу различных вопросов с тем, чтобы обеспечить свободное выражение мнений; в-третьих, необходимость в предотвращении избирательного мошенничества, опасность которого возрастает при пересылке избирательных бюллетеней по почте; и, наконец, связь между правом быть представленным в парламентском голосовании и обязанностью платить налоги, не всегда налагаемой на тех, кто по своему усмотрению подолгу проживает за границей". **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 2(с), использует другой подход, не позволяя статусу нерезидента помешать волеизъявлению граждан при проведении общенациональных выборов: "Каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами..."** (примеч. В.И. Лысенко).

⁵⁹ См. Европейская комиссия по правам человека, дело Polacco; Принципы Европейского комитета "За демократию через право", I, 1.с (обычно шесть месяцев – максимум); АОВЦВЕ, 8 (1.3). В деле Polacco (там же) Комиссия указывает, что требуемый период проживания для местных выборов не может превышать нескольких месяцев.

⁶⁰ См., в общем: Европейский Суд по правам человека, 8; Конвенция о личной информации, 108; Принципы Европейского комитета "За демократию через право", I, 1.2; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, VII; АОВЦВЕ, 8(1.5), 21 (2.3-4); Межпарламентский союз, 2(2) и (4), 4(1).

⁶¹ См.: Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2002 г., с. 18.

⁶² См.: Итоговый отчет БДИПЧ о выборах в Палату Представителей Хорватии 2000 г., с. 28.

⁶³ Копенгагенский Документ, 7.

постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации⁶⁴ [и] уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти⁶⁵.

6.2. Государства должны разрешать кандидатам добиваться выборных постов лично или в качестве представителей политических партий или других организаций, не создавая излишних препятствий⁶⁶. Требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть разумными и равными для всех, такие, например, как требование предоставить личную информацию, личное заявление или одобрение партии, или доказательство общественной поддержки на первичном уровне⁶⁷.

6.3. Требования, предъявляемые к кандидатам, не могут превышать требований, предъявляемых к избирателям. Исключением являются выборные должности, замещение которых требует достижения кандидатом определенного возраста и наличия у него

⁶⁴ Там же, 7.5.

⁶⁵ Там же, 7.6. **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 9(2)**, настаивает на том, что подлинные выборы основаны на “реальном политическом плюрализме, идеологическом многообразии и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий”. См. там же: **Статья 19(g) (содействие развитию политических партий)**. Однако в соответствии со сложившейся на территории СНГ практикой, Конвенция также, в статье 10(3) о честных выборах, подчеркивает роль независимых кандидатов и кандидатов, поддерживаемых “иными общественными объединениями и другими субъектами... указанными в конституции, законах” (примеч. В.И. Лысенко).

⁶⁶ См.: Всеобщая декларация прав человека, 20(1), 21; Отчет Верховного Комиссара ООН по правам человека о соблюдении прав человека в Кыргызстане; Европейская комиссия по правам человека, 14; Европейский Суд по правам человека, дело Podkolzina; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право” I, 1.3, 2.3 и 3.1.b; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, VIII, А-В; АОВЦВЕ, 4(5), 9(1.3), 14, 20; Межпарламентский Союз, 3 (1) и (7). См., например: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, 2.3.a: “Равные возможности должны быть гарантированы партиям и кандидатам в одинаковой степени. Это подразумевает нейтральное отношение государственных органов власти...”

⁶⁷ См.: Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, там же; АОВЦВЕ, там же: АОВЦВЕ, 4(5) утверждают: “Подлинные выборы должны обеспечивать честные юридические условия для выдвижения, регистрации, отказа в регистрации или отмене регистрации кандидатов, списков кандидатов от политических партий (коалиций) и для участия всех политических партий (коалиций) в избирательной кампании. Регистрационные требования должны быть определены задолго до начала избирательной кампании; они должны быть ясными, точными, свободными от каких-либо условий, которые могут служить основанием для дискриминационных ограничений или возможных злоупотреблений, и должны применяться единым образом”. См. также: **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 9(6)**: “Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных

гражданства или минимального срока проживания на определенной территории⁶⁸. Некоторые категории государственных постов могут быть несовместимы с определенными кандидатурами, что может быть обусловлено характером поста⁶⁹ или возможностью возникновения конфликта интересов.

6.4. Кандидату может быть отказано в регистрации в случае, если он или представляемая им партия нарушает конституцию или его действия чреваты возникновением насилия. Отказ в регистрации должен иметь обоснованное определение, юридическая экспертиза которого должна демонстрировать, что (а) программа кандидата или партии основана на этнической ненависти, политическом насилии или пропаганде войны, или каким-либо иным образом не соответствует основным демократическим ценностям; или что (б) поведение кандидата демонстрирует неготовность уважать закон и ограничиваться мирными средствами для достижения своих целей⁷⁰. Действия, предпринимаемые против кандидатов на перечисленных выше основаниях, должны быть пропорциональны и лишены политического мотива⁷¹.

стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)” (примеч. В.И. Лысенко).

⁶⁸ См.: Копенгагенский Документ, 7.5 и 7.6; Всеобщая декларация прав человека, 29–30; Комментарий Комиссии ООН по правам человека, 15; Комиссия ООН по правам человека, дело Латвии; Европейская комиссия по правам человека, 10 (2); Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 1; АОВЦВЕ, 4(5), 8 (1.1), 20 (3); Межпарламентский Союз, 3 (7); Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, 1.1.a.iii, устанавливают, что “предпочтительно, чтобы право участвовать в выборах предоставлялось по достижении того же возраста, при котором предоставляется право голоса, и в любом случае не позднее, чем по достижении 25-летнего возраста, за исключением тех случаев, когда речь идет об определенных постах, замещение которых требует иного возраста (например, член верхней палаты парламента, глава государства)”.

⁶⁹ См. Европейский Суд по правам человека, дело Ahmad.

⁷⁰ См.: Европейский Суд по правам человека. Турецкие политические дела (особ. дело Refah Partisi, параграф 98), дело Stankov; Европейская комиссия по правам человека, дело Glimmerveen. **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 13(6), определяет: “При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду”** (примеч. В.И. Лысенко).

⁷¹ См.: Европейский Суд по правам человека и Европейская комиссия по правам человека, дела, там же. В Итоговом отчете об общих выборах в Боснии и Герцеговине, состоявшихся в октябре 2002 г. (Варшава, 9 января 2003 г.), БДИПЧ отмечает, что в основе решений международного сообщества не допустить участия определенных лиц в избирательной кампании не всегда ясно можно было проследить причину, процесс не являлся прозрачным, и не было эффективных средств для восстановления нарушенных прав в судебном порядке или права на честное общественное слушание. Было обнаружено, что как международные стандарты, так и обязательства ОБСЕ требуют этих элементов.

6.5. Меры дискриминационного характера не могут предприниматься в отношении одних кандидатов⁷² и никакие преимущества организационного или финансового характера не могут быть предоставлены другим кандидатам или политическим партиям⁷³ за исключением случаев, касающихся подачи подписных листов или предоставления финансовых поручительств⁷⁴. Любые из таких преимуществ должны быть в равной степени доступны и должны отражать уровень общественной поддержки партии или ее электоральную историю⁷⁵.

7. Избирательная кампания

А. Общее

7.1. “Государства–участники подтверждают, что [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...; [2] каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления эти прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам; [3] право на ассоциацию гарантируется ...”⁷⁶.

7.2. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства–участники⁷⁷ обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свобод 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 наказания⁷⁸; [и] 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”⁷⁹.

⁷² См.: Копенгагенский Документ 7.5 и 7.6; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.a; АОВЦВЕ, 14(2).

⁷³ См.: Копенгагенский Документ, 5.4

⁷⁴ См., например, АОВЦВЕ 14 (5): “В случаях и процедурах, предусмотренных законом, выдвижение и регистрация кандидатов и списков кандидатов от политических партий (коалиций) могут осуществляться посредством сбора некоего количества подписей избирателей, определенного законодательством, или уплаты избирательного (денежного) залога или посредством иных процедур, принимающих во внимание, помимо всего прочего, парламентский статус политической партии (коалиции), количество голосов, полученных политической партией на предыдущих выборах в национальный законодательный орган (парламент)”.

⁷⁵ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.b: “В зависимости от содержания, равенство может быть строгим или пропорциональным... Если оно пропорционально, положение политических партий должно определяться в соответствии с результатами, достигнутыми ими в ходе выборов...”

⁷⁶ Копенгагенский Документ, 9.

⁷⁷ Там же, 7.

⁷⁸ Там же, 7.7.

⁷⁹ Там же, 7.8.

7.3. Атмосфера свободы и честности, необходимая для эффективной политической кампании, требует от государства предоставления участникам выборов равных возможностей для доведения своих взглядов до сведения электората⁸⁰. Правительство и все государственные органы должны обеспечивать им равный доступ к общественным средствам (включая помещения и площадки для проведения встреч с избирателями), услугам и помощи⁸¹, и не должны делать различий между участниками предвыборных кампаний при применении законов, правил, и административных процедур⁸².

7.4. Обязанность государств обеспечивать атмосферу свободы и честности при проведении избирательных кампаний требует от государственных органов делать все возможное для предотвращения действий частных лиц, несправедливо ограничивающих возможности участников избирательных кампаний по продвижению своих кандидатур и программ, включая действия, нарушающие законы и правила⁸³. В частности, государства обязаны предотвращать и адекватно реагировать на любые попытки применения насилия или запугивания, направленные против участников выборов⁸⁴.

7.5. Государства должны обеспечивать реализацию эффективных программ по информированию и обучению избирателей, используя государственные средства массовой информации и другие средства⁸⁵. В регионах проживания национальных или язы-

⁸⁰ См.: Копенгагенский Документ, 7.7; Всеобщая декларация прав человека, 29 (2)–(3); Европейская комиссия по правам человека, 10 (2); Европейский Суд по правам человека, дело Incal; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.1.a; АОВЦВЕ, 5 (2.2); Межпарламентский Союз, 3 (3)–(4). **Требования к продолжительности избирательной кампании менее категоричны; по этому поводу Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 9 (5), гласит: “Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию” (примеч. В.И. Лысенко).**

⁸¹ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, там же: “Государственные органы власти должны соблюдать свою обязанность оставаться нейтральными. В частности, это касается: i. СМИ; ii. размещения агитационных плакатов; iii. права на демонстрацию; iv. финансирования партий и кандидатов”.

⁸² См., например; Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2002 г.

⁸³ См.: Копенгагенский Документ, 7.7. См. также Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 9(8) (обязательство преследовать по закону нарушения избирательных прав и процедур) (примеч. В.И. Лысенко).

⁸⁴ См.: Межпарламентский Союз, 4 (8): “Государства должны предпринимать необходимые меры с тем, чтобы обеспечить равные условия безопасности для партий, кандидатов и тех, кто их поддерживает, и государственные органы власти должны принимать необходимые меры для предотвращения насилия”. См. также: АОВЦВЕ, 2 (3).

⁸⁵ См.: Межпарламентский Союз, 4 (1): “В частности, Государства должны... инициировать или содействовать реализации национальных программ, направленных на обучение граждан, с тем, чтобы обеспечить понимание населением избирательных вопросов и процедур”. См. также: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.1.b (ранее частично цитировалось; см. также следующую сноску).

ковых меньшинств такие программы также должны осуществляться на языке или диалекте этих меньшинств⁸⁶.

В. Финансирование

7.6. Государства могут устанавливать разумные ограничения на объемы частного финансирования политических партий и кандидатов с тем, чтобы обеспечить честное соревнование в ходе выборов⁸⁷ и понизить стимулы для коррупции и оказания излишнего влияния на политику⁸⁸.

7.7. Оказание государством финансовой или иной поддержки кандидатов, политических партий и их избирательных кампаний должно осуществляться на основе равенства и объективных критериев, таких, как существующий уровень поддержки кандидатов или партий или результаты их участия в предыдущих выборах, а также объем финансовых средств, необходимых для осуществления эффективной избирательной кампании⁸⁹.

7.8. Государства должны требовать от политических партий и кандидатов, участвующих в избирательной кампании, периодического предоставления информации о финансовых средствах, полученных ими, и их источниках, а также о расходах, сделанных в ходе проведения избирательной кампании, и целях, с которыми они были произведены⁹⁰.

⁸⁶ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, там же, iii: “Информация, предназначенная для избирателей, также должна предоставляться на языках национальных меньшинств”. См. также: АОВЦВЕ, 17 (6): “Партии должны сделать все от них зависящее для того, чтобы довести требуемую по закону информацию до сведения представителей национальных меньшинств, этнических групп на их родном языке”.

⁸⁷ См.: Европейский Суд по правам человека, дела *Bowman* и *Pierre-Bloch*; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.c-e; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, X.C, АОВЦВЕ, 5(2.2); Межпарламентский Союз, 3(3). Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I.2.3.e, устанавливают: “Принцип равных возможностей может в определенных случаях вести к сокращению расходов политических партий, особенно на рекламу”.

⁸⁸ См.: Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, 19, который отчасти утверждает, что: “Разумные ограничения расходов, связанных с проведением избирательной кампании, могут быть обоснованы в случаях, когда необходимо избежать подрыва свободного выбора избирателей или искажения демократического процесса непропорциональными расходами какого-либо из кандидатов или партий”.

⁸⁹ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.a-b; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, X.B; АОВЦВЕ, 16(4); Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.a утверждают: “Равенство возможностей должно гарантироваться партиям и кандидатам в одинаковой степени. Это предполагает наличие нейтрального отношения государственных органов власти, в частности, [помимо всего прочего] к общественному финансированию партий и кампаний”. (Следующий за этим параграф, b, в котором говорится о том, что равенство может быть строгим или пропорциональным, цитировался ранее.)

⁹⁰ См.: Европейский Суд по правам человека, дело *Pierre-Bloch*; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.d; АОВЦВЕ 16 (5)-(8). Принципы Европейского Комитета “За демократию через право” просто формулируют: “Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть прозрачным”. Положения АОВЦВЕ, указанные в сноске, гораздо более детализированы. См. также: **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 12 (5)** (*примеч. В.И. Лысенко*).

Центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов, или другой официальный орган⁹¹ должен контролировать и обеспечивать предоставление кандидатами информации о финансовых средствах и публиковать эту информацию надлежащим и своевременным образом.

7.9. Государства могут запрещать или ограничивать оказание финансовой или иной материальной и другой поддержки политическим партиям и кандидатам из определенных источников, таких, например, как иностранные граждане и организации⁹², и должны предотвращать оказание непосредственной поддержки от государственных органов власти или государственных предприятий⁹³. Конкретный характер недопустимых источников и видов поддержки должен быть четко определен законодательством и, при необходимости, регламентирован компетентными органами государственной власти⁹⁴.

Средства массовой информации

7.10. Государства должны предоставлять участникам избирательных кампаний адекватные и равные возможности для информирования общественности о своих кандидатурах и программах, включая использование государственных средств массовой информации⁹⁵.

7.11. Государства должны поощрять активное освещение избирательных кампаний в средствах массовой информации⁹⁶, и органы, ответственные за проведение выборов, должны снабжать СМИ информацией и другими возможностями для освещения избирательного процесса своевременным образом и в полном масштабе⁹⁷. Государства не должны налагать на

⁹¹ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 12(6) (контроль над или наблюдение за финансированием избирательной кампании может осуществляться либо органами, ответственными за организацию и проведение выборов, либо другими органами или должностными лицами) (примеч. В.И. Лысенко).

⁹² См.: Европейская комиссия по правам человека, 16; АОВЦВЕ, 2(7). Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 1(7), занимает категоричную позицию по поводу иностранного участия в выборах “прямым или опосредованным” образом, включая “иностранцев граждан, граждан без гражданства, иностранных юридических лиц, международных неправительственных движений”. Согласно статье 12(3) Конвенции, любые пожертвования из-за рубежа в пользу кандидатов или политических партий, принимающих участие в выборах, либо других общественных организаций, связанных с кандидатом или партией, должны быть запрещены (примеч. В.И. Лысенко).

⁹³ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.e.

⁹⁴ См.: БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X.

⁹⁵ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.1.b; АОВЦВЕ 7, 17(6). Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, там же, утверждают: “Органы власти имеют ряд позитивных обязательств; помимо всего прочего они должны: i. представить электорату зарегистрированных кандидатов; ii. обеспечить знакомство избирателей с кандидатами и списками кандидатов, участвующих в выборах, например, посредством размещения соответствующей информации...”

⁹⁶ См.: Копенгагенский Документ, 7.8.

⁹⁷ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 13(3) (Государства должны обеспечить, чтобы у прессы было пра-

СМИ каких-либо особых ограничений во время проведения выборов, за исключением случаев, когда содержание репортажей может недолжным образом повлиять на голосование (таких, например, как публикация результатов опросов общественного мнения непосредственно перед или во время голосования⁹⁸, или трансляция предвыборных рекламных роликов или программ, касающихся выборов, в течение не разрешенного законом периода⁹⁹).

7.12. Государства должны предоставлять всем участникам избирательных кампаний равный доступ к государственным средствам массовой информации, включая печатные и электронные СМИ, а также обеспечивать одинаковое отношение последних к участникам избирательных кампаний¹⁰⁰. Это обязательство распространяется на новостные репортажи, редакторские комментарии и любые другие сообщения.

7.13. Государство должно следить за тем, чтобы все партии и кандидаты оплачивали предвыборную рекламу, используя одинаковые тарифы¹⁰¹. В течение предвыборного периода все СМИ обязаны ясно демонстрировать источник всех рекламных и других программ, относящихся к выборам, профинансированных политическими партиями, кандидатами и т. д.¹⁰².

7.14. Государства обязаны внедрить механизмы, обеспечивающие честное освещение избирательных кампаний, не ограничивая при этом способности СМИ освещать выборы в полном масштабе и, в случае с частными средствами массовой информации, выражать свои взгляды о кандидатах, партиях и их программах¹⁰³. В частности, государства должны внедрить процедуры, позволяющие получать жалобы участников избирательной кампании на нечестные или незаконные действия СМИ во время выборов, и адекватно реагировать на них¹⁰⁴.

во посещать совещания органов, ответственных за организацию и проведение выборов, знакомиться с документами и материалами, относящимися к выборам, посещать мероприятия, проводимые в рамках общественных кампаний, и присутствовать во время голосования, подсчета голосов, подведения итогов и объявления результатов голосования) (примеч. В.И. Лысенко).

⁹⁸ См.: БДИПЧ, Анализ опросов общественного мнения во время выборов.

⁹⁹ См.: Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в Албании 2001 г., с. 22 (партии и СМИ должны уважать официальное окончание избирательной кампании).

¹⁰⁰ См.: Копенгагенский Документ, 7.7, 7.8; ОБСЕ, медийное дело ViH; Всеобщая декларация прав человека, 19; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.a.ii; АОВЦВЕ, 4 (3), 17; Межпарламентский Союз, 3(4).

¹⁰¹ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3: “В соответствии со свободой самовыражения, должно существовать положение законодательства, гарантирующее всем участникам выборов, по крайней мере, минимальный доступ к аудиовизуальным средствам, находящимся в частной собственности, которые можно использовать в рамках проведения избирательной кампании, в частности, для ведения агитации”. См. также: Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2000 г.

¹⁰² См.: БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования.

¹⁰³ См.: Копенгагенский Документ, 7.7 и 7.8; Всеобщая декларация прав человека, 19; Комиссия ООН по правам человека, Отчет о соблюдении прав человека в Кыргызстане, 21; Европейский Суд по правам человека, дела Lopes Gomes Da Silva и Oberschlik; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 2.3.a.ii и с; АОВЦВЕ, 4 (3), 17; Межпарламентский Союз, 3 (4).

¹⁰⁴ См., например: Итоговые отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Республике Кыргызстан 2000 г. и президентских выборах в Грузии.

8. Процесс голосования

8.1. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства–участники¹⁰⁵ обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования”¹⁰⁶.

8.2. Процедура, управляющая процессом голосования – на обычных избирательных участках, а также в других, специально отведенных для этого местах, – должна обеспечивать, чтобы голосование проходило безопасным, дисциплинированным, индивидуальным и тайным образом¹⁰⁷.

8.3. Процедуры голосования должны обеспечивать быструю и адекватную идентификацию личности зарегистрированных избирателей и предусматривать наличие механизмов, предотвращающих мошенничество¹⁰⁸. Процедуры также должны обеспечивать надежную защищенность избирательных бюллетеней и других избирательных материалов, содержание которых не подлежит разглашению, до, во время и после голосования¹⁰⁹.

8.4. Избирательные участки должны быть организованы¹¹⁰ в местах, предоставляющих избирателям равные возможности для волеизъявления и обеспечивающих необременительный процесс голосования¹¹¹. Специальные процедуры голосования, учитывающие необходимые соображения безопасности, должны использоваться для предоставления возможности волеизъявления больным, недееспособным, пожилым или географически рассредоточенным избирателям, не имеющим возможности самостоятельно прийти на избирательные участки¹¹².

8.5. Процедуры голосования должны обеспечивать спокойную и дисциплинированную атмосферу на избирательном участке и, по возможности, на территории непосредственно прилегающей окрестности. Избиратели не должны подвергаться каким-либо формам домогательства, запугивания, или принуждения¹¹³.

¹⁰⁵ Копенгагенский Документ, 7.

¹⁰⁶ Там же, 7.4 (выдержка).

¹⁰⁷ См.: Копенгагенский Документ, 5.1 и 7.4; Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, 20; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2; АОВЦВЕ, 11 (1 и 3); Межпарламентский союз, 4(5). **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 5(4), также подчеркивает недопустимость “возможности осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня...”**: Конвенция СНГ также выступает против любого принуждения или воздействия на избирателей в процессе волеизъявления. Там же. Статья 8 (примеч. В.И. Лысенко).

¹⁰⁸ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2.

¹⁰⁹ См., например: Итоговый отчет БДИПЧ о выборах в местные органы власти в Албании 2000 г., с. 19.

¹¹⁰ См. там же, ii: “Избиратели всегда должны иметь возможность голосовать на избирательном участке...”

¹¹¹ См.: Межпарламентский Союз, 2(5): “Каждый избиратель должен иметь право равного и эффективного доступа к избирательному участку для реализации своего избирательного права”.

¹¹² См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2.ii–vi.

¹¹³ См.: Копенгагенский Документ, 7.4 и 7.7. Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, 10, указывает: “Любое вмешательство в процесс регистрации или голосования, а так-

8.6. На избирательном участке не должно находиться каких-либо партийных символов, фотографий должностных лиц, ассоциированных с конкретной партией, или каких-либо партийных принадлежностей. Трансляция новостных и иных программ политического содержания на избирательных участках должна быть запрещена¹¹⁴. На территории избирательного участка запрещается нахождение лиц, не имеющих права участвовать в наблюдении за его работой¹¹⁵.

8.7. Орган, ответственный за организацию и проведение выборов на участковом уровне, должен обладать полномочием требовать оказания поддержки со стороны служб безопасности в случае возникновения волнений¹¹⁶. Во всех остальных случаях представители служб безопасности не должны находиться на избирательном участке или действовать еще каким-либо образом, могущим повлиять на процесс голосования¹¹⁷. Территория, на которой находится избирательный участок, а также непосредственно прилегающая к ней окрестность, должны находиться под наблюдением властей в степени, требуемой местными условиями¹¹⁸.

8.8. Соответствующие законы и правила должны обеспечивать личный характер голосования. Представители органов, ответственных за организацию и проведение выборов на участковом уровне, не должны делать каких-либо исключений из этого правила и лишать процесс голосования его индивидуального характера (разрешая, например, групповое, семейное, или неформальное голосование через посредников)¹¹⁹, за исключением случаев,

же запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовными законами, и эти законы должны строго выполняться”.

¹¹⁴ На этот счет не было обнаружено ни одного конкретного положения, но наблюдатели выборов регулярно сообщают о нарушениях принципа отсутствия политических материалов на территории избирательного участка, способствующего поддержанию на нем дисциплинированной атмосферы, свободной от принуждения, требующейся для подлинно свободного голосования.

¹¹⁵ См.: Итоговые отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Армении и Узбекистане 1999 г. и парламентских выборах в Грузии и Таджикистане 2000 г. и муниципальных выборах в бывшей Югославской Республике Македония (запрещается несанкционированное нахождение на территории избирательных участков посторонних лиц, включая во многих случаях местных должностных лиц).

¹¹⁶ Пояснительный отчет, сопровождающий Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, *op. cit.*, устанавливает: “Каждый закон, регламентирующий организацию и проведение выборов, должен обеспечивать возможность вмешательства со стороны сил безопасности в случае возникновения волнений. В таком случае лицо, председательствующее на территории избирательного участка, (или его представитель) должно обладать исключительным полномочием вызвать полицию [,] ... так как то, что требуется в таких обстоятельствах, это решение на месте...” Рекомендация, касающаяся предоставления такого полномочия председателю участкового избирательного органа, нежели чем всем его представителям в совокупности, не включена в этот параграф, поскольку среди экспертов существует разногласие по этому поводу, особенно в отношении того, как это могло бы применяться в определенных обстоятельствах.

¹¹⁷ См., например: Итоговые отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Украине и Латвии 2002 г. и президентских выборах в Беларуси 2001 г.

¹¹⁸ См.: Межпарламентский Союз, 4 (8) (цитировалось ранее).

¹¹⁹ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 4.b: “Голосование должно проходить в индивидуальном порядке. Семейное голосование и любая другая форма

когда избиратель требует индивидуальной помощи, не имея способности самостоятельно заполнить бюллетень и опустить его в избирательную урну. В такой ситуации помощь должна быть предоставлена лицом, назначенным самим избирателем или другим лицом, соблюдающим обязанность уважать тайну голосования, выбранным нейтральным образом. Необходимо избегать ситуаций, в которых на избирателя может быть оказано давление¹²⁰.

8.9. Абсолютная тайна голосования должна сохраняться во всех аспектах деятельности избирательного участка, включая выдачу избирательных бюллетеней, расстановку и количество кабин или ширм, и отправление бюллетеней в избирательную урну¹²¹.

8.10. Специальное голосование, например, досрочное голосование или голосование в день выборов на дому (в больницах, других институтах или местах лишения свободы), голосование в особых местах (таких, как военные базы, дипломатические или консульские ведомства, или корабли в плавании), голосование по открепительным удостоверениям (включая посредством почтовой пересылки), или голосование другим способом за пределами избирательного участка (в случае с больными или недееспособными избирателями), а также различные формы дистанционного электронного голосования, потенциально усиливают эффект избирательного права¹²². Однако специальные или электронные способы голосования должны быть тщательно продуманы и могут применяться лишь таким образом, чтобы обеспечивать тайну голосования и ответственность, предохраняя процесс голосования от мошенничества и ненадлежащего влияния¹²³.

9. Результаты: определение, публикация и исполнение

9.1. “Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, Государства–участники¹²⁴ обеспечивают, чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы¹²⁵; [и] чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом всту-

контроля, осуществляемого одним избирателем над волеизъявлением другого, должна быть запрещена”.

¹²⁰ На этот счет не было обнаружено ни одного конкретного положения, но принцип следует из вышестоящих правил, касающихся недопустимости нарушения тайны выбора избирателя, безопасности и свободы выбора. Эксперты в области организации и проведения выборов регулярно напоминают о необходимости принимать во внимание факторы, упомянутые в этом предложении, в связи с оказанием помощи недееспособным избирателям.

¹²¹ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах, 25(2); Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 4.

¹²² **Преимуществам специальных методов голосования уделяется гораздо меньше внимания, чем проблемам, которые возникают при их использовании с точки зрения безопасности. Специальные методы голосования были недавно рекомендованы Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 3(3): “Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей”** (примеч. В.И. Лысенко).

¹²³ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2; АОВЦВЕ, 9(3).

¹²⁴ Копенгагенский Документ, 7.

¹²⁵ Там же, 7.4 (выдержка).

пали 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 процедурами¹²⁶.

9.2. Подсчет голосов и определение результатов голосования должны представлять собой прозрачный процесс, открытый для наблюдения представителями участников выборов, а также другими наблюдателями¹²⁷. Суммарный итоговый документ должен быть подписан председателем органа, ответственного за организацию и проведение выборов на участковом уровне, и предоставлен для подписания и регистрации комментариев другими представителями этого органа. Результаты также должны быть предоставлены представителям участников выборов и другим присутствующим наблюдателям, доведены до сведения избирателей, а копии должны быть предоставлены каждому из представителей органа, ответственного за организацию и проведение выборов на участковом уровне, представителям участников выборов и, по возможности, любым другим из присутствующих наблюдателей¹²⁸.

9.3. Передача и получение результатов голосования избирательными органами, ответственными за консолидацию итогов голосования, также должны быть прозрачными и допускать наблюдение со стороны представителей участников выборов и других наблюдателей¹²⁹. Копии документов, содержащих консолидированные результаты голосования, также должны быть предоставлены представителям и, по возможности, другим присутствующим наблюдателям¹³⁰. Необходимо использовать средства, обеспечивающие надежность программного обеспечения и точность данных по итогам голосования, передаваемых электронным способом¹³¹.

9.4. Объявление итогов голосования – включая общее количество поданных голосов (а не только процентные показатели) по каждому из кандидатов или списков кандидатов, а также, где приемлемо, по каждому из получивших мандаты на основе пропорциональной репрезентации или иной системы, требующей дополнительных подсчетов – должно осуществляться оперативным и прозрачным образом¹³². Объявление окончательных результатов может быть задержано в зависимости от своевременного за-

¹²⁶ Там же, 7.9.

¹²⁷ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2.xiii; Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, XIII; АОВЦВЕ, 5(2.4); Межпарламентский Союз, 4(6).

¹²⁸ См., в общем: Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, там же

¹²⁹ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 3.2: “xiii. Подсчет голосов должен быть прозрачным. Наблюдателям, представителям кандидатов и СМИ должно быть разрешено присутствовать. Эти лица также должны иметь доступ к документам; xiv. Результаты должны передаваться в вышестоящую инстанцию открытым образом”.

¹³⁰ См.: Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, там же.

¹³¹ Вопрос, затрагиваемый в этом предложении, детально не рассматривался в существующих нормах и стандартах, применяемых в избирательной практике. По мере того, как передача результатов становится все более компьютеризированной, потребность в надежном программном обеспечении и точности передачи данных возрастает.

¹³² См., например: АОВЦВЕ, 5 (2): “Честные выборы должны гарантировать: ... 2.4. честное выполнение электоральных действий и процедур, предписываемых законодательством, особенно во время голосования и подсчета голосов; оперативное предоставление полной информации обо всех результатах голосования, начиная с избирательных округов, включая предоставление возможности наблюдателям получать официальные копии или протоколы результатов голосова-

вершения рассмотрения жалоб или проведения повторных выборов, но – за исключением чрезвычайных обстоятельств – предварительные итоги должны быть опубликованы как можно более оперативно¹³³.

9.5. Опубликованные результаты должны включать таблицу, содержащую полную разбивку по голосам, поданным в каждом конкретном районе и области (в случае если итоги голосования консолидируются промежуточным органом), а также на каждом избирательном участке (округе)¹³⁴, за исключением случаев, когда подсчет голосов не ведется на окружном уровне. Разбивка голосов по области или округу может быть опущена, если публикация этой информации может привести к дискриминации или враждебным действиям против населения данной местности¹³⁵.

9.6. Все избирательные документы, не подлежащие разглашению (включая избирательные бюллетени, записи участковых избирательных органов и протоколы о результатах голосования на всех уровнях) должны сохраняться по окончании выборов на период времени, предусмотренный законодательством, минимально достаточный для окончательного разрешения всех жалоб, включая судебные апелляции¹³⁶.

9.7. Мандат, полученный кандидатом в результате победы на выборах, не может быть изъят каким-либо государственным органом (включая органы исполнительной власти, органы, ответственные за организацию и проведение выборов, законодательные органы, суд или иные органы власти) за исключением случаев, предусмотренных законом. Закон, на основании которого такие действия могут быть предприняты, не должен разрешать наложение санкций суммарным или непропорциональным образом и не должен применяться для нарушения изъявленной электоратом воли, права быть избранным в органы власти, или свободы выражения политического или другого мнения¹³⁷.

10. Жалобы и апелляции

10.1. Государства – участники ОБСЕ “торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения досто-

ния и/или выборов от органов, ответственных за их организацию и проведение, с последующим официальным обнародованием результатов голосования и выборов в разумные сроки”.

¹³³ См., например: Итоговый отчет БДИПЧ о выборах в Палату Представителей Хорватии 2000 г., с. 29.

¹³⁴ См.: АОВЦВЕ, там же. Этот принцип также поддерживается заключениями целого ряда недавних миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами.

¹³⁵ См.: Принципы юридического рецензирования БДИПЧ, XIII.F.

¹³⁶ См., например: Итоговый отчет БДИПЧ о президентских выборах в Беларуси 2001 г., с. 27.

¹³⁷ См.: Копенгагенский Документ, 7.9; Международный пакт о гражданских и политических правах, 2 (2), 5, 25 (а); Европейская комиссия по правам человека, Протокол I, параграф 3; Европейский Суд по правам человека, Турецкие политические дела, дело *Gaulieder*, и другие дела. См., в общем Комментарий Верховного Комиссара ООН по правам человека, особ. 10–17. **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 1(5), определяет: “Избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”** (примеч. В.И. Лысенко).

инства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся следующие¹³⁸: ... каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе¹³⁹; административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты¹⁴⁰; [и] независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечивается”¹⁴¹.

10.2. “Государства–участники, желая обеспечить большую открытость в выполнении обязательств, взятых на себя в разделе о человеческом измерении СБСЕ Венского Итогового документа, постановляют принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие наблюдателей, направляемых государствами–участниками, и представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц на судебных процессах, как это предусматривается в национальном законодательстве и международном праве; при этом понимается, что судебные процессы могут быть закрытыми (in camera) лишь при наличии обстоятельств, предписанных законом и соответствующих обязательствам по международному праву и международным обязательствам”¹⁴².

10.3. Участники выборов должны иметь возможность подавать жалобы, касающиеся всех аспектов проведения выборов, добиваться выслушивания их жалоб компетентными административными или судебными органами, и подавать апелляцию в судебную инстанцию соответствующего уровня¹⁴³. Избиратели должны иметь возможность подавать жалобы и апелляции, касающиеся нарушения их избирательных прав, включая право быть зарегистрированным в качестве избирателя¹⁴⁴.

10.4. Жалобы и апелляции, касающиеся выборов, должны рассматриваться в оперативном порядке, позволяющем разрешать их своевременным и эффективным образом¹⁴⁵. Процесс подачи и рассмотрения жалоб и апелляций не должен предусматривать

¹³⁸ Копенгагенский Документ, 5.

¹³⁹ Там же, 5.10.

¹⁴⁰ Там же, 5.11.

¹⁴¹ Там же, 5.12.

¹⁴² Там же, 12 (СБСЕ заменено ОБСЕ).

¹⁴³ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, II, 3.3; БДИПЧ, Отчет об электоральном споре и Принципы юридического рецензирования, XIV; АОВЦВЕ, 4 (6), 5 (2.6), 18. Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, там же, устанавливают: “d. Орган, уполномоченный рассматривать апелляции, должен иметь полномочия, в частности по решению таких вопросов, как право участвовать в голосовании – включая избирательные реестры – и право на избрание, действительность кандидатур, надлежащее соблюдение правил проведения избирательной кампании и итоги выборов”.

¹⁴⁴ См. Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, I, 1.2.iv: “Должна иметься в наличии административная процедура – подлежащая судебному контролю – или судебная процедура, позволяющая регистрацию избирателя. Который не был зарегистрирован...”. См. также: **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 16 (1)** (примеч. В.И. Лысенко). См., в общем: БДИПЧ, Отчет об электоральном споре.

¹⁴⁵ См.: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, II, 3.3; АОВЦВЕ, 5 (2.6); Межпарламентский Союз, 4 (9). Последний утверждает: “Государства должны принимать ме-

повторную подачу петиций, которая может помешать своевременному объявлению результатов голосования¹⁴⁶.

10.5. Все аспекты рассмотрения жалоб органами, ответственными за организацию и проведение выборов, и апелляций – органами судебной власти, должны быть прозрачными¹⁴⁷. Результаты рассмотрения жалоб и апелляций, и причины, повлиявшие на принятие тех или иных решений по ним, должны быть официально приняты, оформлены в письменном виде и объявлены публично. Опубликованные документы, касающиеся жалоб и апелляций по вопросам выборов, должны содержать подробную информацию о жалобе, процессе ее рассмотрения и о решении, принятом по ней, с тем, чтобы общественность имела полное представление об обстоятельствах и проблемах, затронутых в этой жалобе и процессе ее рассмотрения¹⁴⁸.

11. Внутреннее и международное наблюдение

11.1. “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”¹⁴⁹.

11.2. “Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и само-

ры с тем, чтобы вопросы нарушения прав человека и жалобы, касающиеся избирательного процесса, рассматривались оперативно, в рамках временного периода, отведенного для избирательного процесса, и эффективно независимым и беспристрастным органом, таким, как избирательная комиссия или суды”. См. также: **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, 10 (4) (f) (процедуры рассмотрения жалоб и апелляций должны быть “быстрыми и эффективными”)** (*примеч. В.И. Лысенко*). См., в общем: БДИПЧ, Отчет об электоральном споре.

¹⁴⁶ **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, Art. 6 (4), устанавливает: “Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами”** (*примеч. В.И. Лысенко*). См. также: Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2002 г.

¹⁴⁷ См., в общем: Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, там же; БДИПЧ, Отчет об электоральном споре и Принципы юридического рецензирования, XIV; АОВЦВЕ, 18.

¹⁴⁸ См.: Итоговый отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония 2002 г. См. также Итоговые отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Украине 2002 г., президентских выборах в Беларуси 2001 г. и парламентских выборах в Узбекистане 1999 г. (требуется общественные решения); парламентские выборы в Казахстане 1999 г. (требуется отчет о подготовке слушания дел).

¹⁴⁹ Копенгагенский Документ, 8 (СБСЕ заменено ОБСЕ). См. там же, 24, цитируется в Предисловии.

стоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, Государства–участники заявляют о своем обязательстве¹⁵⁰: ... 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 свободы¹⁵¹; разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и запрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом¹⁵².

11.3. Наблюдатели от международных и национальных организаций должны иметь эффективный доступ ко всем избирательным процедурам¹⁵³. С этой целью наблюдателям должны выдаваться соответствующие мандаты за достаточный период времени до начала выборов с тем, чтобы они могли эффективно организовать свою деятельность. Необходимое для этого законодательство должно предоставлять наблюдателям возможность эффективно осуществлять свою деятельность в соответствии с лучшими международными практиками по наблюдению за проведением выборов¹⁵⁴.

11.4. “Неправительственные организации (НПО) могут играть значительную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются составной частью сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и уважение прав человека и основных свобод”¹⁵⁵.

11.5. Представители государств–участников “вновь подтверждают 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 наши 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”¹⁵⁶.

11.6. “БДИПЧ будет играть более значительную роль в наблюдении за процессом выборов до их начала, в ходе них и по их окончании. В этом контексте БДИПЧ следует

¹⁵⁰ Копенгагенский Документ, 10

¹⁵¹ Там же, 10.3.

¹⁵² Там же, 10.4. См. там же, 24, цитируется в Предисловии.

¹⁵³ См.: Копенгагенский Документ, 8; Принципы Европейского Комитета “За демократию через право”, II, 3.2; АОВЦВЕ, 1 (2.5), 6(5), 15, 19; Межпарламентский союз, 4 (7). **Конвенция СНГ предоставит широкий доступ для внутренних и международных наблюдателей; См. статьи 14 (внутренние наблюдатели) и 15 (международные наблюдатели) Конвенции (примеч. В.И. Лысенко).**

¹⁵⁴ См.: Голубая Книга БДИПЧ, Справочник наблюдателя Совета Европы, Справочник наблюдателя Европейской комиссии. См. также: АОВЦВЕ, 15.

¹⁵⁵ ОБСЕ, Стамбульская Декларация, Хартия Европейской Безопасности, 27.

¹⁵⁶ Там же, 25.

оценивать наличие условий для свободной и независимой деятельности средств массовой информации. Государства–участники предлагают различным организациям, осуществляющим наблюдение за процессом выборов, улучшать координацию своих действий и поручают БДИПЧ проводить консультации со всеми соответствующими организациями, с тем, чтобы заложить основу для координации в этой области...¹⁵⁷

11.7. Государства–участники должны приглашать БДИПЧ к участию в наблюдении за выборами и, как только БДИПЧ принимает приглашение, должны обеспечивать въезд его представителей или учреждение миссии по наблюдению за выборами (МНВ). Принимающие государства должны сотрудничать с БДИПЧ в выполнении им своего мандата по наблюдению за выборами, включая оказание содействия в области приема наблюдателей, командированных БДИПЧ. Наблюдатели, являющиеся членами МНВ БДИПЧ, должны получать беспрепятственный доступ к органам, ответственным за организацию и проведение выборов, всех уровней, эффективный доступ к другим ведомствам, имеющим отношение к выборам, и возможность встречаться со всеми политическими формированиями, СМИ, гражданским обществом и избирателями¹⁵⁸.

12. Сотрудничество и совершенствование

12.1. “Государства–участники признают, что жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов. Поэтому они будут поощрять, облегчать и, там где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее: ... законодательство о выборах, проведение выборов и наблюдение за ними, ... политические партии и их роль в плюралистических обществах...¹⁵⁹

12.2. Одной из функций БДИПЧ является “содействие развитию контактов и обмену информацией о выборах с государствами–участниками”. В этом качестве БДИПЧ будет “способствовать выполнению” обязательств, касающихся выборов, предусмотренных Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенским Документом 1990), включая накопление информации о выборах, содействие организации наблюдения за выборами, рассмотрение электоральных практик и других демократических институтов, а также изучение деятельности других организаций, осуществляющих свою деятельность в этой области, и сотрудничество с ними¹⁶⁰.

12.3. “Представители государств–участников... признают, что БДИПЧ может оказывать государствам–участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Сообразуясь с этими обязательствами, мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации”¹⁶¹.

¹⁵⁷ ОБСЕ, Заключительный Документ Конференции в Будапеште, 1994, Будапештские решения, Глава VIII, параграф 12

¹⁵⁸ См., в общем, Голубая Книга БДИПЧ.

¹⁵⁹ Копенгагенский Документ, 26.

¹⁶⁰ См.: ОБСЕ, Парижская Хартия Новой Европы, 1990, Дополнительный документ, узаконивающий некоторые положения Парижской Хартии Новой Европы, “Институциональные приготовления”, Часть G (бывшее Бюро по проведению свободных выборов реорганизовано в БДИПЧ).

¹⁶¹ Стамбульская Декларация, 26.

РАЗДЕЛ VII

Перспективы развития института международного наблюдения за выборами

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников
Содружества Независимых Государств

*Об итогах работы третьего семинара
для международных наблюдателей и консультантов на выборах
в органы государственной власти государств – участников СНГ*

Совет Межпарламентской Ассамблеи п о с т а н о в л я е т:

1. Одобрить итоги работы третьего семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств – участников СНГ, состоявшегося 11–12 февраля 2008 года в Санкт-Петербурге (информация: прилагается)*.
2. Продолжить практику проведения семинаров по обмену опытом в вопросах организации международного наблюдения за выборами.
3. Согласиться с предложением Председателя Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Й. Леннмаркера о создании совместной рабочей группы, состоящей из 8 представителей с каждой стороны, включая депутатов и экспертов, с целью разработки предложений о методах организации и стандартах по наблюдению за выборами.
4. Рассмотреть итоги деятельности рабочей группы на совместном заседании Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Бюро Парламентской Ассамблеи ОБСЕ.

*Санкт-Петербург,
3 апреля 2008 года
№ 14*

Председатель
Совета Ассамблеи

С.М. МИРОНОВ

**СОВЕТ
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

СЕКРЕТАРИАТ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

Во исполнение постановления Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 3 апреля 2008 г. “Об итогах работы третьего семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств – участников СНГ” и Протокола от 3 апреля 2008 года, подписанного Председателем Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Председателем Парламентской Ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе утвердить сопредседателями совместной Рабочей группы МПА СНГ и ПА ОБСЕ по разработке Документа по наблюдению за выборами в странах ОБСЕ от МПА СНГ Торшина Александра Порфирьевича – заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Пехтина Владимира Алексеевича – руководителя делегации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ.

14 апреля 2008 года
№ 2-р

**Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

РАЗДЕЛ VII

Convention

**on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights
and Freedoms in the Member States
of the Commonwealth of Independent States
and other documents**

**Convention
on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights
and Freedoms in the Member States of the Commonwealth
of Independent States¹**

(Kishinev, October 7, 2002)

The member states of this Convention (hereinafter referred to as “the Parties”), considering the aims and principles of the Charter of the Commonwealth of Independent States, reaffirming the importance of the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, which establish that the will of the people as expressed in periodic and genuine elections shall be the basis of the authority of government, as well as the documents of the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Council of Europe and other international organizations on the conduct of free and fair elections,

Convinced that the recognition, observance and protection of human and civil rights and freedoms, the development and perfection of the democratic institutions of expression of the will of the people and the procedures for their realization in accordance with the universally accepted principles and norms of international law on the basis of the national constitution and legal acts are the purpose and obligation of a law-based state, one of the inalienable conditions for social stability and further strengthening of cooperation between the states in the name of the realization and protection of the ideals and principles which constitute their common democratic asset,

Wishing to facilitate the consolidation and improvement of the democratic systems of representative government, democratic traditions of expression of the will of the people in elections, realization of other forms of the power of the people based on the supremacy of law and maximum consideration for the national and historical traditions,

Convinced that elections are one of the political and legal instruments of a stable civil society and sustainable development of a state,

Recognizing the value of the national experience in the legal regulation of elections accumulated by the member states of the Commonwealth of Independent States, guarantees of the electoral rights and freedoms of a human being and citizen,

Determined to assure the combination of the universally accepted election standards and national norms for the regulation of elections, electoral rights and freedoms of a human being and citizen, as well as the guarantees for their realization and protection; implement the provisions of this Convention on the basis of the constitution and national laws and the appropriate state policy,

Wishing to lay down the guarantees for organization of public and international observation of elections in the member states of this Convention,

Have agreed as follows:

¹ Russia and International Standards. Collection of Documents // Ed. By Alexander A. Veshnyakov (General editor), Vladimir I. Lysenko (Volume editor). Moscow: Izdatelstvo VES MIR, 2006. P. 41.

Article 1
Standards of Democratic Elections

1. Democratic elections are one of the supreme direct expressions of the power and will of the people, the basis of elective bodies of state power and bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective officials.

2. The Parties recognize that the election standards are the following: the right of a citizen to elect and be elected to bodies of state power and bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation; periodic and mandatory, fair, genuine, free elections based on universal, equal suffrage and held by secret ballot, which ensure free expression of the will of voters; open and public elections; judicial and other protection of electoral rights and freedoms of a human being and citizen; public and international observation of elections; guarantees for realization of electoral rights and freedoms of participants in the electoral process.

3. The right of a citizen to elect and be elected shall be laid down by the constitution and/or laws and the procedure for its exercise shall be established by laws and other legal acts. Legislative regulation of the right to elect and be elected, election procedures (election systems), as well as restriction of electoral rights and freedoms shall not limit or abolish the universally accepted civil and human rights and the constitutional and/or legislative guarantees for their exercise, and shall not be discriminatory.

4. Elections shall be called and conducted on the basis of the constitution and laws.

5. Elected persons, who polled the required number of votes established by the constitution, law, shall assume office in the procedure and at the time established by laws, thereby admitting their responsibility to voters, and shall remain in office until the period of their powers expires or these powers are terminated otherwise, as provided by the constitutions, laws in accordance with the democratic parliamentary and constitutional procedures.

6. The legitimate and public nature of elections, protection and realization of the electoral rights and freedoms of citizens, candidates, political parties (coalitions), participating in elections, implementation of the constitutional principles of organization of the electoral process in law enforcement practices shall be assured by the judicial, administrative and other means of protection.

7. Foreign nationals, stateless persons, foreign legal entities, international public movements, international organizations shall not be allowed to participate, directly or indirectly, in any activity conducive or obstructive to the preparation and conduct of elections to the bodies of state power and bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, election to elective offices.

Article 2
Universal Suffrage

1. Observance of the principle of universal suffrage means the following:

(a) each citizen, who has attained to the age established by the constitution, laws, has the right to elect and be elected to the bodies of state power and bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective offices, subject to the conditions and in the procedure provided by the constitution and laws;

(b) the right of a citizen to elect and be elected to the bodies of state power and bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective offices is realizable irrespective of any discriminatory restrictions on account of sex, lan-

guage, religion or faith, political or other convictions, ethnic or social origin, national minority or ethnic group to which the citizen belongs; property status; or other similar circumstances;

(c) each citizen, residing or staying during the period of the national elections outside the territory of his state, has the same electoral rights as the other citizens of his state. Diplomatic and consular missions, their officials shall assist citizens in the realization of their electoral rights and freedoms;

(d) each citizen has a guaranteed right to receive information about his inclusion on a voters list, correct this information so as to ensure the completeness and accuracy of this list, and appeal, in the procedure established by law, the refusal to include him on a voters list.

**Article 3
Equal Suffrage**

1. Observance of the principle of equal suffrage means the following:

(a) each voter has one vote or the same number of votes as other voters; he may exercise his right to vote equally with other voters and his vote (votes) is (are) accorded equivalent weight to that of other voters and the weight of a voter's vote (votes) must not be affected by the electoral system used in the state;

(b) when voting is conducted in single-seat and/or multi-seat electoral districts these districts are formed on an equal basis, so that voting results should reflect the will of the voters most accurately and fully. The criterion of an equal basis may be the approximate equality of single-seat electoral districts with regard to the number of voters or the approximate equality of the number of voters per deputy mandate in multi-seat electoral districts. Deviations from the average representation quota may be allowed for hard-to-reach and remote localities, areas of compact settlement of small indigenous peoples and other national minorities and ethnic groups.

2. Each voter shall have the right to equal and free access to the electoral precinct and to the polling station for exercising his right to participate in free voting.

3. A citizen may be given a possibility to exercise his right to participate in voting through organization of early voting, voting outside the polling station or by means of other voting procedures ensuring the maximum convenience for voters.

4. Each citizen shall have equal legal opportunities for self-nomination in elections.

5. Restrictions connected with special requirements to participation in an election campaign of candidates running for election to an elective office for a new term shall be regulated by the constitution and laws. Compliance with the established restrictions must not prevent deputies, elective officials from exercising their powers and performing their obligations to voters.

6. Candidates shall not take advantage of their position or official status to gain election. The list of violations of the principle of equal suffrage and the responsibility for such violations shall be established by law.

**Article 4
Direct Suffrage**

1. Observance of the principle of direct suffrage means that in elections citizens directly vote for the candidate and/or list of candidates or against the candidate, candidates, list of candidates or against all candidates and/or lists of candidates.

2. All deputy mandates of one of the chambers of the national legislative body shall be an object of free competition between candidates and/or lists of candidates in the course of general elections.

3. If a national legislative body consists of two chambers and some of or all mandates of the other chamber of this body are not an object of free competition between candidates and/or lists of candidates in the course of general elections, this does not contradict the provisions of this Convention.

Article 5
Secret Voting

1. Observance of the principle of secret voting means exclusion of any control whatsoever over the expression of the will of voters, assurance of equal conditions for making a free choice.

2. The rights of citizens to secret voting shall not be restricted in any way and by anything.

3. Elections shall be held with the use of a secret voting procedure.

4. Election bodies shall ensure observance of conditions, established by the constitution, law, other legal acts, which make it impossible for anyone to control or watch ballots being marked by voters at the place of secret voting, or do any acts violating the secrecy of voting.

Article 6
Periodic and Mandatory Elections

1. Election of elective bodies of state power, bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective officials shall be mandatory and shall be held within the periods established by the constitution and laws.

2. Elections shall be held at the intervals established by the constitution, laws so that the basis for the elective bodies of state power, bodies of local self-government, other bodies of popular (national) representation, elective officials be always formed by the free will of the people.

3. The period of powers of elective bodies and officials shall be established by the constitution and laws and may be changed only in accordance with the procedure established thereby.

4. No actions shall be taken or calls made which incite, or aim to incite, disruption, cancellation or postponement of elections, electoral actions and procedures announced in accordance with the constitution, laws.

5. In the conditions of a state of emergency or martial law imposed for safeguarding the security of citizens and protecting the constitutional system in accordance with the constitution, restrictions may be imposed by laws on the rights and freedoms, with the indication of their scope and period, and elections may be postponed.

Article 7
Open and Public Elections

1. Elections shall be prepared and conducted openly and publicly.

2. Decisions of bodies of state power, bodies of local self-government, election bodies, which are adopted within the scope of their competence and relate to the calling, preparation and conduct of elections, assurance and protection of the electoral rights and freedoms of

a citizen, shall be officially published or made known to the general public by other methods, in the procedure and within the period established by laws.

3. Legal acts and decisions affecting the electoral rights, freedoms and obligations of a citizen shall not be applicable unless they have been officially published for general information.

4. Within the period established by the election laws the election body shall officially publish the information about the voting returns and elected persons, in its organ or other media outlets.

5. Observance of the principle of open and public elections must ensure creation of legal conditions for public and international monitoring of elections.

Article 8
Free Elections

1. The supremacy of the constitution shall be the basis for holding free elections and for making it possible for citizens and other participants in the electoral process to choose, without any influence, coercion, threat of coercion or any other unlawful inducement, whether to participate or not to participate in elections in the forms allowed by law and by lawful methods, without fear of any punishment or mistreatment regardless of voting returns and election results, as well as the basis for the legal and other guarantees of strict observance of the principle of free elections in the course of the entire electoral process.

2. Participation of a citizen in elections shall be free and voluntary. No one shall compel him to vote for or against any definite candidate (candidates), any definite list of candidates and no one shall compel him to participate or not to participate in elections or prevent him from freely expressing his will. No voters shall be compelled by anyone to declare how he intends to vote or has voted for a candidate (candidates), lists of candidates.

3. Candidates, political parties (coalitions) and other participants in the electoral process shall bear responsibility to the public and the state in accordance with the constitution and law. No candidate, no political party (coalition), no other public association or public organization shall use the methods of psychic, physical, religious compulsion or calls for violence or threats of violence or any other forms of coercion.

Article 9
Genuine Elections

1. Genuine elections shall ensure determination of a freely expressed will of the people and its direct realization.

2. Genuine elections shall make it possible for voters to elect candidates on the basis of the constitution and laws. In genuine elections there is real political pluralism, ideological diversity and a multi-party system realized through the functioning of political parties whose lawful activity is under the legal protection of the state.

3. In genuine elections voters shall have free access to the information about candidates, lists of candidates, political parties (coalitions) electoral process, and candidates, political parties (coalitions) – to the mass information and telecommunications media.

4. Elections shall be prepared and conducted with the use of the official language or official languages of the state and, in cases and in the procedure provided by laws, also with the use of official languages of parts of the territory of the state, languages of peoples and nationalities, national minorities and ethnic groups on the territories of their compact settlement.

5. Elections shall be called and electoral actions and procedures carried out in the procedure and within the periods which allow candidates, political parties (coalitions) and other participants in the electoral process to organize a full-fledged election propaganda campaign.

6. In genuine elections equal and fair legal conditions shall be ensured for registration of candidates, lists of candidates and political parties (coalitions). Requirements to registration shall be clear and free from any conditions which may serve as a basis for discriminatory privileges or restrictions. Arbitrary or discriminatory use of the rules for registration of candidates, lists of candidates and political parties (coalitions) shall not be allowed.

7. Each candidate and each political party (coalition), participating in elections, shall accept the voting returns and results of democratic elections and shall have a possibility to appeal, in courts and/or other bodies, voting returns and election results which violate the electoral rights and freedoms of a citizen, in the procedure and within the period established by laws, international obligations of the state.

8. Persons and bodies falsifying vote count, voting returns and election results, interfering with free realization by a citizen of his electoral rights and freedoms, including in the form of a boycott or calls for a boycott of elections, refusal to perform electoral procedures or electoral actions, shall be prosecutable under law.

Article 10 **Fair Elections**

1. Observance of the principle of fair elections must ensure equal legal conditions to all participants in the electoral process.

2. Fair elections shall guarantee:

(a) universal and equal suffrage;

(b) equal possibilities for participation of each candidate or each political party (coalition) in an election campaign, including access to the mass information and telecommunications media;

(c) fair and public funding of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions);

(d) honest voting and vote counting; rapid provision of full information about voting results and official publication of all election results;

(e) organization of the electoral process by impartial election bodies, working openly and publicly under effective public and international observation;

(f) prompt and effective adjudication of complaints about violation of electoral rights and freedoms of citizens, candidates, political parties (coalitions) to be performed by courts and other duly authorized bodies within the time frame of the appropriate stages of the electoral process, assurance of a citizen's right to apply to international judicial bodies for protection and restoration of his electoral rights and freedoms, in a procedure established by the norms of international law.

3. Candidates may be nominated by voters of the appropriate electoral district or may nominate themselves. Candidates and/or lists of candidates may be also nominated by political parties (coalitions), other public associations and other entities which have the right to nominate candidates and/or lists of candidates under the constitution, laws.

Article 11

Conduct of Elections by Election Bodies (Election Commissions)

1. Preparation and conduct of elections, assurance and protection of electoral rights and freedoms of citizens and control over their observance shall be entrusted to election bodies (election commissions), with their status, competence and powers being established by the constitution, legislative acts.

2. No other structures (bodies, organizations) shall be formed or allowed to operate which supersede election bodies or perform, fully or partially, their functions, or obstruct or unlawfully interfere with their lawful activity, or appropriate their status and powers.

3. The procedure for the formation of election bodies, their powers, organization of their activity as well as the procedure, grounds, and time for dissolution of an election body or early termination of the powers of its member shall be established by law. The procedure and time of early termination of powers of members of an election body established by law and appointment by a duly authorized body of a new member of an election body to fill the vacancy shall not prevent the election body from exercising its powers, shall not affect the integrity of the electoral process, delay the performance of electoral actions, violate the electoral rights and freedoms of citizens.

4. The Parties admit that a candidate, a political party (coalition), which nominated a list of candidates, may be granted the right to appoint, in a procedure established by law, one non-voting member to the election body which registered the candidate (list of candidates) and to the lower election bodies for representing this candidate, political party (coalition).

5. A non-voting member of an election body may speak at meetings of the election bodies, make proposals on the questions within the scope of competence of the election body, ask that these questions be put to the vote, submit complaints against actions (omissions) of the election body to the higher election body or to a court, exercise other powers provided by law.

6. Decisions taken by election bodies within the scope of their competence shall be binding on the bodies of executive power, state institutions, bodies of local self-government, political parties and other public associations, their authorized representatives, organizations, officials, voters, lower election bodies, other persons and organizations indicated in laws.

7. The Parties shall, by their laws, impose an obligation on state bodies, bodies of local self-government, institutions, organizations and on their officials to assist election bodies in the exercise of their powers and shall oblige TV and radio companies and print media indicated in the election laws to provide, respectively, free air time and free space for information of voters about the election, progress of the election campaign.

Article 12

**Funding of Elections and Election Campaigns of Candidates,
Political Parties (Coalitions)**

1. The activities connected with elections shall be funded from the budget.

2. In cases and in the procedure provided by the constitutions and laws the state shall, on a fair basis, allocate budget funds to candidates, political parties (coalitions), participating in elections, and shall allow formation of an extra-budgetary fund at an election body or formation of their own funds to finance their election campaigns, using for these purposes their own money and voluntary donations from natural persons and/or national legal entities, in the amount and in the procedure established by laws. The use by candidates, political parties

(coalitions) of any sums of money other than those contributed to the said funds shall be prohibited by and punishable under laws.

3. All foreign donations, including those from foreign natural persons and legal entities, to candidates, political parties (coalitions), participating in elections, to any other public associations, public organizations, which are directly, indirectly or otherwise associated with a candidate, political party (coalition) or are under their direct influence or control and facilitate, or assist in, the implementation of the aims of a political party (coalition), shall not be allowed.

4. The Parties shall ensure openness and transparency of all monetary donations to candidates, political parties (coalitions), participating in elections, so as to exclude donations prohibited by law being made to candidates or to political parties (coalitions), which nominated candidates (lists of candidates) in elections.

5. Candidates, political parties (coalitions), participating in elections, shall, at the intervals established by law, submit to election bodies and other bodies, designated by law, the information and reports concerning receipt of all donations to their election funds, the donors, all expenditures made from these funds to finance their election campaign. Election bodies shall arrange for publication of such information and reports in the mass information and telecommunications media indicated in laws.

6. A special body (bodies) may be organized to control or oversee compliance with the rules and procedures for campaign funding of candidates, political parties (coalitions), or appropriate powers shall be vested in officials or election bodies.

7. A list of violations of the conditions and procedure for making donations, funding the activity of candidates, political parties (coalitions) as well as a list of measures to avert, prevent or stop infractions in election funding and funding of election campaigns of candidates, political parties (coalitions) shall be established by laws, other legal acts.

Article 13

Informational Support of Elections and Election Campaigning by the State

1. The Parties shall ensure the freedom of the search for, collection, dissemination of information about elections, candidates and impartial information coverage of elections in the mass information and telecommunications media.

2. The mass information and telecommunications media are called upon to keep the population informed about elections, nomination of candidates (list of candidates), their election programs (platforms), the progress of an election campaign, voting returns and election results, operating within the framework of the constitution, laws, international obligations of the state.

3. In accordance with law members of the press representing mass information and telecommunications media may:

- (a) attend meetings of election bodies to ensure publicity and openness of their activity;
- (b) examine documents and materials of election bodies relating to voting returns or election results, make copies of such documents and materials or receive such copies from the election body, pass them on to the mass information and telecommunications media for publication;
- (c) attend public campaigning events and cover them in the mass media;
- (d) be present at voting, vote counting, establishment of voting returns and election results.

4. Citizens, candidates, political parties (coalitions), which nominated a candidate and/or a list of candidates, other public associations, public organizations shall be guaranteed freedom of campaigning carried out in all forms allowed by law and by lawful methods, in the procedure and within periods established by laws, in the conditions of pluralism of opinions and absence of censorship.

5. In accordance with the constitution, laws all candidates, political parties (coalitions), participating in elections, shall have an equal opportunity of access to the mass information and telecommunications media, including such access for presenting their election program (platform).

6. In the course of election campaigning no abuse of the freedom of speech and freedom of mass information shall be allowed, including calls for a violent seizure of power, violent change of the constitutional system and violation of the territorial integrity of a state, war-mongering, calls for terrorist or other violent acts inciting social, racial, national, ethnic, religious hatred and enmity.

7. The mass information and telecommunication media of any one member state of this Convention shall not be used for participation in the campaigning when elections are held in the territory of another state.

8. The list of violations of the conditions and procedure for campaigning carried out by candidates, political parties (coalitions) and infractions in the coverage of an election campaign by the mass media, which constitute grounds for bringing the violators to responsibility, shall be established by laws.

Article 14

Status and Powers of National Observers

1. Each candidate, each political party (coalition), other public associations (public organizations), each group of voters, other subjects of elections indicated in the constitution, laws may, in the procedure established by laws or by regulations of election bodies organizing the elections, appoint national observers who have the right to carry out observation on voting day, including the day of early voting, at polling stations.

2. The rights and obligations of national observers shall be defined by law.

3. National observers shall be granted the following rights:

(a) to examine election documents indicated in election laws; receive information about the number of voters on voter lists and the number of voters who took part in the voting, including early voting and voting outside the polling station;

(b) to be present at the polling station;

(c) to watch ballots being issued to voters;

(d) to be present at early voting, voting outside the polling station;

(e) to watch vote counting under conditions in which the ballot counting procedure is observable;

(f) to watch an election body drawing up protocols of voting returns and election results and other documents; examine the protocol of voting returns drawn up by an election body, including the redrafted protocol; receive certified copies of the said protocols from the election body in cases and in the procedure provided by the national laws;

(g) to make proposals and comments to an election body concerning organization of voting;

(h) to appeal decisions and actions (omissions) of an election body and its members to the next higher election body or to a court.

4. In cases and in the procedure provided by laws the rights of a national observer may also be granted to agents of candidates, political parties (coalitions).

5. Election bodies and/or other bodies and organizations may be authorized to organize education of national observers and other election participants in the fundamentals of democratic election technologies, national election laws, international election standards, assurance and protection of electoral rights and freedoms of a human being and citizen.

Article 15

Status and Powers of International Observers

1. The Parties reaffirm that the presence of international observers is conducive to openness and publicity of elections, observance of international obligations of states. They shall strive to promote access of international observers to electoral processes at levels lower than the national level, down to municipal (local) elections.

2. The activity of international observers shall be regulated by the laws of the country where they work, this Convention, other international documents.

3. International observers shall be granted visas to enter a state in the procedure established by law and, if they have an appropriate invitation, shall be accredited by the relevant election body. Invitations may be extended by bodies duly authorized to do so by law, after official publication of the decision to call the elections. Proposals to extend invitations may be made by the bodies of the Commonwealth of Independent States established under its Charter.

4. The central election body shall issue international observers with an accreditation card of an established form. Such card shall entitle an international observer to carry out observation during the period of preparation and conduct of elections.

5. In the territory of the state where they stay international observers shall be under the patronage of this state. Election bodies, bodies of state power, bodies of local self-government shall, within the scope of their competence, render them necessary assistance.

6. International observers shall carry on their activity by themselves and independently. The activity of international observers shall be technically and financially supported by the organization which sent them and/or at their own expense.

7. International observers shall not use their status to engage in any activity unrelated to monitoring of the election campaign. The Parties reserve the right to withdraw accreditation of international observers who violate laws, universally accepted principles and norms of international law.

8. International observers may:

(a) have access to all documents (except for documents which affect the interests of national security) regulating the electoral process; receive from election bodies necessary information and copies of the election documents indicated in national laws;

(b) establish contacts with political parties, coalitions, candidates, private persons, officials of election bodies;

(c) freely visit all election precincts and polling stations, including on voting day;

(d) observe the progress of voting, vote counting and determination of voting returns under conditions in which the ballot counting procedure is observable;

(e) acquaint themselves with the results of adjudication of complaints (applications) and grievances relating to violation of election laws;

(f) inform officials of election bodies about their observations and recommendations

without interfering in the work of election bodies;

(g) publicize their opinion about the preparation and conduct of elections after the end of voting;

(h) present to election officials, bodies of state power and relevant officials their conclusions concerning the results of monitoring of the elections.

9. International observers shall:

(a) observe the constitution and laws of the country where they work, the provisions of this Convention and other international documents;

(b) carry the accreditation card of an international observer, issued in accordance with the procedure established by the country where they work, and produce it whenever requested by election officials;

(c) when performing their functions abide by such principles as political neutrality, impartiality, non-expression of any preferences or opinions with regard to election bodies, bodies of state power and other bodies, officials, participants in the electoral process;

(d) never interfere in the electoral process;

(e) base their conclusions and observations on factual material.

Article 16

Complaints About, and Responsibility for, Violation of Electoral Rights and Freedoms of Citizens

1. In the event of violation of the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms of citizens, proclaimed in this Convention, and violation of election laws the injured person or persons shall have the right and possibility to complain about the violation to, and have the violated rights restored by, courts and, in cases and in the procedure provided by laws, election bodies.

2. Persons guilty of unlawful actions (omissions) shall bear responsibility in accordance with laws.

Article 17

Electoral Documentation

1. Ballots, other electoral documents, including documents of bodies of state power, bodies of local self-government, election bodies, relating to the conduct of elections shall be drawn up (published) in the official language of the state and official languages of the parts of the territory of the state where elections are held and, in the procedure established by law, in the languages of peoples and nationalities, national minorities and ethnic groups in the territories of their compact settlement.

2. Electoral documents used to determine voting returns and election results shall be treated as documents of strict accountability and their degree of protection shall be established by laws.

Article 18

Measures Not to Be Considered Discriminatory

1. The electoral rights and freedoms of a citizen set out above may be restricted by the constitution, laws without being considered discriminatory if they provide for:

(a) special measures taken to ensure an adequate representation of some part of a country's population, in particular, national minorities and ethnic groups, which, owing to politi-

cal, economic, religious, social, historical and cultural conditions, are unable to enjoy the political and electoral rights and freedoms on an equitable basis with the rest of the population.

(b) restriction of the right to elect and be elected in respect of citizens pronounced to be incapable by a court, persons kept in places of confinement under a court sentence;

2. Restrictions on nomination of candidates and lists of candidates, creation and activity of political parties (coalitions), electoral rights and freedoms of citizens may be imposed in the interests of protection of the constitutional system, national security, maintenance of public order, protection of public well-being and morals, civil rights and freedoms. Such restrictions shall conform to the international obligations of a state.

3. In their wish to democratize the electoral process the Parties proceed from the fact that the existing restrictions on, or advantages with regard to, the realization of electoral rights and freedoms, which are provided by the constitution, laws and do not run counter to the international obligations of a state, shall be abolished as proper national conditions appear, so as to ensure that participants in the electoral process have equal legal conditions for participation in elections.

Article 19

Obligations of Member States of the Convention

1. The Parties shall take legislative and other measures to strengthen the guarantees of electoral rights and freedoms for the preparation and conduct of democratic elections and realization of the provisions of this Convention. The standards of democratic elections, electoral rights and freedoms, proclaimed in this Convention, may be guaranteed through their inclusion in the constitution, legislative acts.

2. The Parties undertake:

(a) to guarantee protection of the democratic principles and norms of the election laws, the democratic nature of elections, free expression by citizens of their will in elections, reasonable requirements to declaring elections to have taken place and be valid and legitimate;

(b) to take the necessary measures to ensure that the entire election legislation should be adopted by the national legislative body and that the legal standards for the conduct of elections should not be established by the acts of the bodies of executive power;

(c) to strive to ensure that deputy mandates of the other chamber of the national legislative body should be, fully or partially, an object of free competition of candidates and/or lists of candidates in the course of the direct general elections, in the procedure established by laws;

(d) to work for the creation of a system of legal, organizational, informational, guarantees of the electoral rights and freedoms of citizens in the preparation and conduct of elections of all levels; take necessary legislative measures to guarantee women fair and real possibilities, equal to those of men, for exercising the right to elect and be elected to elective bodies and elective offices, both personally and as members of political parties (coalitions) in accordance with the conditions and procedures established by the constitution, laws; create additional guarantees and conditions for participation in elections of persons with physical infirmities (disabled persons, etc.);

(e) to carry out registration of voters on the basis of a legislatively established non-discriminatory and effective procedure providing for such registration criteria as age, citizenship, residence, availability of the main document certifying the identity of a citizen;

(f) to establish legislatively the responsibility of persons, furnishing information about voters, for the accuracy, fullness and timely presentation of such information, for ensuring

confidentiality of the personal data as prescribed by law;

(g) to facilitate formation of political parties and their free legitimate activity; legislatively regulate funding of political parties and the electoral process; ensure that the law and the national policy should provide for separation of party and state and that election campaigns should be conducted in the atmosphere of freedom and honesty allowing parties and candidates freely to present their political views and opinions, their election programs (platforms) and allowing voters to get acquainted with and discuss them and vote “for” or “against” freely, without any fear of punishment or any kind of persecution;

(h) to adopt measures guaranteeing impartial coverage of the election campaign by the mass media, including in the Internet, and making it impossible to erect legal and administrative barriers preventing political parties and candidates from gaining access to the mass media on a non-discriminatory basis; form a unified data bank of public polls connected with elections from which information must be available for examination or copying to participants in the electoral process and to international observers upon their request; introduce new information technologies, ensuring openness of elections and raising the trust of voters in voting returns and election results;

(i) to adopt national programs of civic education and participate in drafting and adoption of similar international programs; make arrangements for acquainting citizens and other election participants with, and educating them in, electoral procedures and rules, for raising their legal culture and for improving professional qualifications of election officials;

(j) to ensure creation of independent impartial election bodies, which organize the conduct of democratic, free, fair, genuine and periodic elections in accordance with laws and international obligations of the state;

(k) to ensure that candidates, who polled the required number of votes established by law, could properly assume office and remain in office until the period of their powers expires or their powers are terminated in some other manner regulated by law;

(l) to take legislative measures to regulate the list of violations of the electoral rights and freedoms of citizens, as well as the grounds and procedure for bringing to criminal, administrative and other responsibility the persons who use coercion, fraud, threats, forgery or other methods to prevent free exercise by a citizen of the right to elect and be elected, realization of other electoral rights and freedoms laid down by the constitutions and laws;

(m) to facilitate, for the exchange of information and joint use, the creation of a unified data bank containing information about national election laws, participants in the electoral process (with due regard the confidential nature of personal data), law enforcement and judicial practices, legislative proposals for the improvement of the election system, as well as other information relating to the organization of the electoral process;

(n) to promote cooperation between the election bodies of the member states of this Convention, including the creation and/or expansion of the powers of the existing inter-state associations of election bodies.

Article 20

Rights Granted Irrespective of This Convention

1. Nothing in this Convention shall prevent the states from the fulfillment of their international obligations relating to the electoral rights and freedoms of citizens, assumed under international treaties and agreements to which they are a party.

2. The exercise of the rights set out in this Convention shall not be detrimental to

the realization of universally accepted human rights and fundamental freedoms by all persons.

3. Nothing in this Convention may be construed as allowing any activity which runs counter to the purposes and principles of the Charter of the Commonwealth of Independent States.

Article 21

Status of the International Electoral Council

The Parties recognize the need to establish an Inter-State Electoral Council on the basis of the election bodies of the member states of this Convention, which will be called upon to facilitate observation of elections in the member states of this Convention.

Article 22

Entry into Force of the Convention

1. This Convention shall enter into force at the date of the deposit of the third notice of the performance by the Parties of the internal state procedures required for its entry into force.

2. As regards the Parties depositing notice of the performance of such procedures subsequently the Convention shall enter into force at the date on which such notice is received by the depositary.

Article 23

Accession to the Convention

1. This Convention shall be open to accession for other states ready to assume obligations thereunder.

2. As regards any acceding state this Convention shall enter into force at the date of the deposit of the instrument of accession.

Article 24

Withdrawal from the Convention

Any Party may withdraw from this Convention by serving a notice of withdrawal on the depositary.

Article 25

Modification and Amendment

Modifications and amendments may be introduced in this Convention on the basis of a separate protocol which shall form an integral part of this Convention and shall enter into force in accordance with the procedure set out in Article 22 of this Convention.

Article 26

Resolution of Disputes Arising From Application or Interpretation of the Convention

The disputes arising from the application or interpretation of this Convention shall be resolved through consultations and negotiations between the interested Parties.

Done at Kishinev, this 7th day of October, 2002, in the Russian language, in a single original. The original shall remain deposited at the Executive Committee of the Commonwealth of Independent States, which shall transmit a certified copy to each of

the signatory states.

For the Azerbaijan Republic

For the Republic of Armenia

R. Kocharyan

For the Republic of Belarus

For Georgia

E. Shevarnadze

For the Republic of Kazakhstan

For the Kyrgyz Republic

A. Akaev

For the Republic of Moldova

V. Voronin

For the Russian Federation

V. Putin

For the Republic of Tajikistan

E. Rakhmonov

For Turkmenistan

For the Republic of Uzbekistan

For Ukraine

L. Kuchma

**Note of the CIS Executive Committee No. 03/1524
To Ministries of Foreign Affairs of the Member States of the Commonwealth
of Independent States**

The Executive Committee of the Commonwealth of Independent States presents its compliments to the ministries of foreign affairs of the member states of the Commonwealth of Independent States and, acting as a depositary of instruments adopted within the framework of the Commonwealth, has the honor to inform them as follows.

On November 11, 2003, the Executive Committee received a notice from the Republic of Tajikistan about the performance of the internal state procedures required for entry into force of the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, which was adopted on October 7, 2002 in the city of Kishinev.

In accordance with Article 22 of this Convention, it “shall enter into force at the date of the deposit of the third notice of the performance by the Parties of the internal state procedures required for its entry into force. As regards the Parties depositing notice of the performance of such procedures subsequently the Convention shall enter into force at the date on which such notice is received by the depositary”.

The Executive Committee hereby announces that the Republic of Tajikistan is the third state – a Party to this Convention, which has notified the depositary about the performance of the internal state procedures required for its entry into force. Thus, this Convention entered into force on November 11, 2003 and as of November 21, 2003 it has entered into force for the Kyrgyz Republic (November 11, 2003), the Russian Federation (November 11, 2003), the Republic of Tajikistan (November 11, 2003).

The Executive Committee takes this opportunity to renew to the ministries of foreign affairs of the member states of the Commonwealth of Independent States the assurances of its highest consideration.

*Minsk
November 24, 2003.*

**Recommendations of the Inter-Parliamentary Assembly
of the Member States of the Commonwealth of Independent States
for International Observers of the Commonwealth
of Independent States Regarding Monitoring of Elections and Referenda**

(New Edition, St. Petersburg, December 4, 2004)

Introduction

Recognition, observation and protection of the rights and freedoms of the human being and citizen and the development and improvement of democratic institutions used for expression of the will of the people, procedures for realization thereof in accordance with the universally recognized principles and norms of the international law based on the national constitution and regulatory legal acts is the goal and the obligation of a state and an inalienable condition of public security and further improvement of cooperation between states in the name of implementation and protection of ideals and principles that are their common democratic wealth.

Free elections and referenda are the supreme direct expression of the power and will of the people and the foundation of elective bodies of state power, local self-government and other bodies of popular (national) representation and elected officials.

Currently international observation of elections and referenda is one of the most important tasks in supporting democratic process and ensuring basic political rights and freedoms of the human being and citizen, including the right to elect and be elected, the right to freedom of expression, movement, peaceful assembly, and association.

Over the past several years, observation of elections in the member states of the Commonwealth of Independent States has become one of the most important tasks in the process of democratization of the Commonwealth countries.

Creation of proper conditions for effective independent public (civil) and competent international observation of elections and referenda, as well as participation of international observers from the Commonwealth of Independent States along with international observers from international organizations and foreign states in observation of preparation and administration of elections/referenda in accordance with the national legislation and the universally recognized principles and norms of the international law have become one of the most important conditions required to ensure transparency of the election process, realization of electoral rights and freedoms of all election/referendum participants and prevent violations of human rights related to elections/referenda.

The first edition of the Recommendations for International Observers from

² New edition of the Recommendations of the Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States for International Observers from Independent States for Monitoring of Elections and Referenda was developed in accordance with the Perspective Plan for Model Law-Making and Rapprochement of the National Laws through 2005 as approved by the decision of the Council of Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States on April 16, 2004 by provisional creative team (V.I. Lysenko, Ph.D., Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation (Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences), I.A. Evlanov, advisor, International Department, Central Election Commission of the Russian Federation).

the Commonwealth of Independent States was approved by the Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States on December 7, 2002.

Preparation of the new edition of the Recommendations was conditioned by the following key factors².

1. The Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States that was signed by Presidents of seven states of the Commonwealth (Armenia, Georgia, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan and Ukraine) at the session of the Council of Heads of States of the Commonwealth of Independent States on October 7, 2002 in Cisinou has been since ratified by the parliaments of three states – Kyrgyzstan, Russia, and Tajikistan and entered in force as of November 11, 2003 in compliance with Clause 1, Article 22 of the Convention which was announced through Note of the CIS Executive Committee No. 03/1524 of December 24, 2003.

As of December 4, 2003 the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States was ratified by four CIS member states: Republic of Moldova ratified the Convention on June 23, 2004. In accordance with national procedures the Constitutional Court of Armenia issued a positive decision in October 2004 on ratification of the Convention by Armenia. It must be noted that the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan notified the CIS Executive Committee on December 9, 2002 on the intention of the Republic of Azerbaijan to examine the issue of joining the Convention.

The Convention entered into force and allowed making some positions of the current Recommendations for international observers from the Commonwealth of Independent States more precise, enriching them on the solid international legal base.

2. Based on and in accordance with the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, as well as the Recommendations for International Observers from the Commonwealth of Independent States for Monitoring of Elections, on March 26, 2004, the Council of Ministers of Foreign Affairs of the CIS approved the Regulations on CIS Observation Mission in presidential and parliamentary elections and referenda in the member states of the Commonwealth of Independent States and specified a possibility of international observation during preparation and administration of referenda.

3. On April 17, 2004 the Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States in its Resolution No. 23-7 approved the Draft Regulations for the Inter-State Election Council of the Commonwealth of Independent States and sent the draft to the CIS Executive Committee for review by the Council of Heads of States of the Commonwealth of Independent States. Prepared for practical realization of Article 21 of the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States, the Draft Regulations define the status, main goals and missions of the Inter-State Election Council of the Commonwealth of Independent States as a specialized inter-governmental body of the Commonwealth designed to promote monitoring of elections/referenda in the states signatory to the Convention.

4. The Recommendations for international observers from the Commonwealth of Independent States of Independent States for monitoring of elections were used in practice by CIS observers in respective elections in the Commonwealth countries a number of times:

in Ukraine in March of 2002 and in October-November of 2004, in Armenia in February and April of 2003, in Azerbaijan in October of 2003 and March of 2004, in Georgia in January of 2004, in Kazakhstan in September of 2004, and in Belarus in October of 2004 (including the republican referendum).

5. Election observation missions have considerably grown in number. Thus, the CIS Executive Committee brought over 600 observers from the Commonwealth for observation of elections of the President of Ukraine on October 31, 2004. Groups of observers representing different bodies of the Commonwealth, integration associations that are operating in the Commonwealth and different territorial units (regions and subjects of CIS states) are more often invited to participate in international observation missions and the Recommendations have been a valuable training tool for them while acting in the capacity of international observers, as well as while organizing international observer training.

As a result of the above said a considerable practical experience of international observation has been accumulated and reference directions for further improvement of the document have been identified.

1. Upon entering in force of the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States direct inclusion of provisions regarding listing and contents of the standards of democratic elections in the text of the Recommendations was no longer relevant. In this respect the text of the Convention is included as an annex to the Recommendations.

2. The new edition widens application of these Recommendations – it provides for their application during international observation not only in elections but also in referenda that are held in the CIS states, including those that are conducted simultaneously with elections. Thus, a certain collision is removed as the Recommendations for election observation were used for preparation of observation of a referendum, in particular in the Republic of Belarus in October of 2004.

3. A need to include new provisions on organization and operation of CIS observation missions as a new subject of international observation of elections/referenda was created with the approval by the CIS Council of Ministers of Foreign Affairs of the Regulations for Missions of Observers from the CIS in Presidential and Parliamentary Elections and Referenda in the Member States of the Common Wealth of Independent States.

4. A novelty in the updated Recommendations is a concise Code of Conduct for the International Observer. Thus, unified requirements for international observers as put by CIS institutions and other international organizations like the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Council of Europe and European Parliament, were introduced.

5. The need to include a methodology of observation of operation of technical means of voting and counting of votes cast by voters and referendum participants, as well as observation of determination of election/referendum results in the new edition of the Recommendations was accounted for by a wider use of different automated voting systems.

6. The new edition of the Recommendations is comprised of five sections. Section 1 contains the foundations of the status of international observer and includes the concise Code of Conduct for the international observer; Section 2 includes main objects of international observation during election/referendum campaign; Section 3 is dedicated to long-term observation; Section 4 – to short-term observation; Section 5 offers procedures for summarization of preliminary results of observation and preparation of the final statement on inter-

national election/referendum observation.

The Recommendations for International Observers from the Commonwealth of Independent States for Monitoring of Elections and Referenda (New Edition) are a supplementary training document (manual) and are designed to assist international observers from the Commonwealth of Independent States in observation of election/referendum preparation and administration, efficient use of the rights and responsibilities of international observers in their mission of election/referendum observation, to assist them in professional assessment of comprehensiveness and precision of the national election-related legislation, as well as in observation of appointment, preparation, and administration of elections and referenda in accordance with the national constitution, international obligations of the state, the universally recognized principles and norms of the international law in administration of democratic elections and referenda.

The Recommendations for International Observers from the Commonwealth of Independent States for Monitoring of Elections and Referenda (New Edition) were approved at the 24th Plenary Meeting of the Inter-Parliamentary Assembly of the Member States of the Commonwealth of Independent States on December 4, 2004.

Section 1

FOUNDATIONS OF THE STATUS OF INTERNATIONAL OBSERVER FROM THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES FOR MONITORING OF ELECTIONS AND REFERENDA

1.1. Status of the international observer from the Commonwealth of Independent States for monitoring of elections and referenda

Inviting international observers the state proceeds from the premise that their presence promotes openness and transparency of elections/referenda, ensures fulfillment of international obligations of the state in administration of democratic elections/referenda and helps prevent violations of human rights related to elections/referenda.

1.1.1. An international observer from the Commonwealth of Independent States (CIS) in observation of elections/referenda is a person representing statutory bodies of the CIS – Inter-parliamentary Assembly of CIS member states, the CIS Executive Committee, other bodies of the Commonwealth, as well as integration associations acting in the Commonwealth and accounted for by international legal documents of the CIS (CIS bodies) and legislative, executive and elected bodies of CIS member states.

1.1.2. Bodies listed in Para. 1.1.1, Clause 1.1 have the right to send a group of international observers (mission) from the CIS. The number of observers in the mission, procedure of its formation, and head of the mission (coordinator) must be determined by an appropriate body that sends an international observation mission.

1.1.3. International observers from the CIS are entitled to observe elections/referenda in accordance with the order accounted for by national laws on elections/referenda, international legal documents and international obligations of the CIS member state where election/referendum is administered.

1.1.4. International observers receive permission to enter the state where elections/referenda are administered in the order accounted for by the national legislation. A permission to enter the state is only necessary if a visa is required to cross the state border.

1.1.5. International observers are under the protection of the receiving state while on

the territory of the country where election/referendum is administered. This means that the receiving state shall undertake all the measures accounted for by the national legislation to protect the rights of international observers, as well as all the necessary measures against those who violate the rights of international observers to the point of holding them liable in accordance with the national legislation.

1.1.6. Activity of international observers in observation of elections/referenda is based on openness and transparency.

1.1.7. International observers may not use their status to undertake activity not related to observation of elections/referenda, to interfere with the election/referendum process, to poll voters on the voting day prior to or after their casting their ballots, to participate in voting procedures and tabulation of votes and determination of voting results and election/referendum results.

1.1.8. National laws may provide that international observers can be removed from voting premises must they interfere with activities of an election (referendum) commission or with implementation of the right of citizens to vote (to take part in a referendum), or must they violate secrecy of ballot. A decision to such effect may be passed by a precinct election commission or a superior election commission. The respective election commission shall inform the Central Election Commission of the fact and the latter, in turn, shall inform the body that commissioned the international observers.

1.1.9. National legislation may provide for withdrawal of accreditation of those international observers who violate the national Constitution and laws, other legal acts, and the universally recognized principles and norms of the international law.

1.1.10. The Central Election Commission is entitled to withdraw accreditation of international observers must they violate national laws or the universally recognized principles and norms of the international law.

1.2. Procedure of accreditation of international observers

1.2.1. International observers from the Commonwealth of Independent States are accredited by the central election commission of the country where election/referendum is administered on the basis of an invitation issued by authorized state bodies and top officials of the country.

1.2.2. Credentials of an international observer are a document that confirms his/her status. As a rule, the format and description of credentials of an international observer are approved by the central election commission in accordance with the national legislation.

1.2.3. The central election commission issues credentials to international observers in accordance with submitted applications for accreditation, ID documents, and invitation of a CIS body. The credentials entitle international observers to conduct their activities during preparation and administration of elections/referenda.

1.2.4. International observers operate independently. This means that they are entitled to visit election/referendum precincts without special escort and prior approval of their election observation activities by respective election commissions.

1.3. Legal basis of operation of international observers

The following provides for a legal basis of operation of international observers from the CIS in the state where election/referendum is administered: national laws, the universally recognized principles and norms of the international law and international obligations of

the state in organization of the election process, and the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States.

1.4. Term of international observation

1.4.1. The term of authorities of international observers begins on the day of accreditation by the central election commission of the country where election/referendum is administered and expire on the day of publication of official election/referendum results.

1.4.2. International observers are entitled to operate at any stage of an election (referendum) campaign but not before the decision of an authorized body or official appointing the date of election/referendum is officially published.

1.5. Authorities of international observers

1.5.1. Activity of international observers is regulated by the national legislation, international legal documents that empower them with authorities that they are entitled to in their activity. Specifically, in accordance with the mentioned legal acts, international observers have the right to:

- Access all documents (except those concerning national security) regulating the election (referendum) process and receive all the required information and copies of election (referendum) documents from election commissions as provided for by national laws;
- Contact political parties, coalitions, candidates, referendum initiative groups, voters (referendum participants), election commission officers, officials and other persons who shall cooperate with election commissions in accordance with election and referendum laws, as well as any other participants of the election (referendum) process;
- Easily access any election (referendum) precincts and voting premises, including on the voting day;
- Observe voting, tabulation of votes and determination of results in places accounted for by election (referendum) laws in the conditions securing visibility of the said election procedures;
- Attend adjudication of complaints (applications) and claims related to violations of election and referendum laws, as well as to review results thereof;
- Inform election commissions of observation, findings, and recommendations;
- Publicly report their opinions on preparation and administration of elections/referenda upon termination of voting;
- Submit their conclusions on observation of elections/referenda to election/referendum administrators, bodies of state power, and respective officials.

1.5.2. Specifically, international observers shall:

- Abide by the Constitution and the laws of the receiving country and of the international documents in organization and administration of election/referendum;
- Carry credentials of international observers and present them upon request of election/referendum administrators;
- Carry out their functions in compliance with the principles of political neutrality and impartiality, refraining from showing any partiality with respect to election commissions, state or other bodies, officials, election (referendum) participants, or any controversial issues arising in the course of elections/referenda;
- Not carry symbols, colors or stickers belonging to any political parties or referendum

initiative groups.

1.5.3. Lists of international observers observing elections/referenda or separate stages of the election (referendum) campaign, including observation of voting and tabulation of votes at election commissions, are put together by respective election commissions on the grounds of credentials provided by international observers and communicated to all individuals that are entitled to being present on the premises of election commissions, voting premises, and premises for tabulation of votes; the lists may be published in the media or in other manner provided for by the law.

1.5.4. Upon termination of observation of elections/referenda, international observers submit their final conclusions on observation results to the body that commissioned them for observation; the final conclusions are published in their official publications.

1.6. Basic requirements for international observers in observation of elections and referenda

1.6.1. International observers must be aware of UN, Commonwealth of Independent States, OSCE, Council of Europe, and European Parliament documents, as well as documents issued by other international organizations that concern democratic elections, protection of electoral rights and basic freedoms of citizens that are ratified by the country where election/referendum is administered.

1.6.2. International observers must be familiar with constitutional provisions that regulate elections/referenda and administration of the election (referendum) process, as well as with laws regulating elections/referenda, and other legal acts.

Attention must be paid to improvement of election and referendum laws (including recommendations of international observers) and their compliance with international obligations of the state. Legislation must provide solid and stable grounds for administration of pluralistic and responsible elections, and transparency and openness of the election (referendum) process.

1.6.3. International observers must be familiar with constitutional and legal provisions regulating participation in the election (referendum) process during adjudication of certain election-related disputes in court, specifically at the Constitutional Court; they are entitled to receive informational, statistic and other reference data regarding the law-enforcement practice in this respect from appropriate state bodies. It must be noted that according to constitutional provisions of some CIS member states, Constitutional Courts settle disputes regarding, specifically, constitutionality of elections; recognition of force-majeure or eliminated obstacles for candidates to elective offices; election results, specifically their validity; validity of election administration or preparation of conclusion on their validity.

1.6.4. International observers must review and assess different stages of the election (referendum) process starting from registration of voters (referendum participants) and beginning of an election/referendum campaign, formation of election districts, election (referendum) precincts, election (referendum) commissions, and ending with final procedures ensuring the voting process, including early voting, tabulation and – if necessary – verification (re-count and control count) of ballots, determination of vote returns and election/referendum results.

1.6.5. International observers are entitled to establish contacts with political parties (coalitions), referendum initiative groups and other groups, political public associations, institutions and organizations specializing in legal training of election (referendum) admin-

istrators, voters, election/referendum participants, as well as state and other bodies, specifically, High Commissioners on Human Rights (Ombudsmen) on cooperation and collection of objective information on preparation and administration of elections/referenda and protection of electoral rights and freedoms of citizens and other participants of the election (referendum) process.

1.6.6. International observers fill in statistical observation (review) forms at election (referendum) precincts, districts, and other election (referendum) territories that they attended and observed. Statistical observation forms may be recommended by the body (bodies) of the Commonwealth of Independent States that commissions international observers.

1.7. Provision of assistance to international observers

Election commissions, local authorities (self-government bodies), other state bodies within their powers and authorities secured by law provide international observers with necessary assistance and create appropriate equal conditions to enable them to implement their functions freely and independently.

1.8. Ensuring operation of international observers

Logistical and financial support of international observers (transportation, accommodation, communication costs, etc.) is ensured by international observers and/or the commissioning party.

CODE OF CONDUCT FOR INTERNATIONAL OBSERVERS

International observers must be strictly unbiased in their operation, must not express bias or preference to legislative or executive bodies of power, parties, candidates or to any questionable issues that may arise during election/referendum process.

International observers must execute their powers in accordance with the national legislation on elections (referenda), universally recognized principles and norms of the international law on administration of democratic election (referenda) and not interfere with the election (referendum) process.

International observers must observe all state laws and rules.

International observers must carry credentials of international observers and present them upon request of election/referendum administrators and other authorized bodies and officials.

International observers must refrain from providing any personal or premature commentaries on their observation to media representatives and other interested persons before termination of voting.

International observers must not carry symbols, colors or other attributes belonging to political parties of candidates.

As a rule, international observers must base their conclusions on documented, authentic, and verifiable facts.

International observers must not interfere with the process of preparation and administration of elections (referenda); at the same time they may draw attention of local authorities and election administrators to noncompliance with certain rules and procedures but they must not issue instructions (directions) or undertake actions that contradict decisions of

election commissions and other authorized bodies.

Section 2

**BASIC ASPECTS OF INTERNATIONAL OBSERVATION DURING ELECTION
AND REFERENDUM CAMPAIGNS**

2.1. Election and referendum campaigns

2.1.1. The state must ensure the freedom to seek, collect, and distribute information on elections/referenda, candidates, referendum initiative groups, as well as unbiased informational coverage of elections/referenda in mass media and telecommunications.

2.1.2. International observers are entitled to examine the calendar plan of activities in preparation and administration of an election/referendum that defines the timeframe for election procedures that are set by the election/referendum law to have an opportunity to determine the duration of an election (referendum) campaign and timeliness of election activities.

2.1.3. International observers act on the basis of legislation that guarantees freedom of expression, meetings, and association. These rights must be permanently protected to ensure formation of political platforms and inform citizens about candidates and their election programs, as well as about issues that are put for a referendum.

2.1.4. Candidates and referendum initiative groups must have an opportunity to distribute their election programs and materials without unwarranted interference in the course of their election/referendum campaigns.

2.1.5. Time is an important factor in administration of elections. The duration of an election campaign must allow enough time for all candidates to present their campaign programs to the voters. The right of self-expression, association and assembly must be timely provided to ensure effective organization and conduct of election campaigning.

2.1.6. The order of coordination (authorization) of assemblies, political rallies and fundraising events must be well developed; the order must have a transparent and public character. Judicial recourse must be legislatively provided to prevent unlawful delay or refusal to issue such authorizations, as well as to ensure prompt consideration of applications requesting authorization of the said events. International observers must note whether or not locations for rallies and assemblies are provided, whether or not access of properly selected candidates and parties thereto is ensured, and whether or not all competing political forces are provided with an opportunity to distribute campaign materials and guaranteed the right of association and self-expression. It has to be taken into account that possible cases of application of force or threats of violence might negatively affect the atmosphere of an election/referendum campaign.

**2.2. Nomination and registration of candidates, referendum initiative groups,
registration of political parties (coalitions)**

Elections must be competitive and pluralistic.

2.2.1. The right of citizens to nominate their candidacy in direct elections without discrimination individually or as representatives of political parties (coalitions) and public organizations (association) is guaranteed by international obligations and national election legislation of member states of the CIS. Any arbitrary or discriminating application of law or omission undertaken to impair certain political forces is against international obligations and must result in a liability accounted for by law.

2.2.2. Every citizen has the right to join a political party on conditions equal with other

citizens or organize a coalition on legal grounds in order to take part in elections, including nomination of a candidate or a list of candidates. Every candidate or a political party (coalition) has the right to legal protection of their political and electoral rights and freedoms.

2.2.3. The state must ensure awareness of citizens and other election/referendum participants of legal requirements for procedure of nomination and registration of candidates/lists of candidates, referendum initiative groups, political parties (coalitions); of candidates' status, status of referendum initiative groups, political parties (coalitions) taking part in elections/referendum, of the timeframe for election (referendum) actions and procedures and legal acts and their provisions regulating election/referendum preparation and administration.

2.2.4. Nomination and registration of candidates, lists of candidates, lists of candidates from political parties (coalitions), referendum initiative groups may be accomplished by collecting a certain number of voters' signatures (referendum participants' signatures), or by election (money) deposit, or other procedures that take into account, specifically, the current parliamentary status of a political party (coalition), the number of votes received by a political party (coalition) in the last elections to the national legislative body (parliament) in the cases and in the order set by the national laws, and in accordance with the universally recognized principles and norms of the international law and international obligations of the state where elections are held.

2.2.5. The number of signatures accounted for by law may not exceed the percentage of the total number of voters (referendum participants) of a respective election district determined by the national law; the election (money) deposit must not be exceptionally high for a candidate, political party (coalition); in addition, election deposit is reimbursed if a candidate or a list of candidates from a political party (coalition) acquires a minimum number (percentage) of votes accounted for by law.

2.2.6. The period for collection of signatures and the deadline for submission of signatures for verification, as well as the procedure of verification of signatures and their validation or invalidation must be clearly and exhaustively defined by law. The law may provide for a procedure of verification of all signatures or selective verification of a certain share of signatures.

2.2.7. Registration of candidates, lists of candidates from a political party (coalition) taking part in elections or referendum initiative groups may be reversed by court and/or election administration bodies in the order and within the timeframe accounted for by law.

2.2.8. The state may legislatively limit the number (share) of votes that are necessary for political parties (coalitions) to take part in distribution of mandates based on election results. The law provides for the order of vote count, determination of vote returns and election results, definition of a candidate that has been elected, as well as for the order of distribution of mandates among candidates (lists of candidates) from political parties (coalitions).

2.2.9. Upon request, central election commissions can provide international observers with lists of registered political parties (public associations, organizations) whose charters are officially registered by national judicial bodies and which are entitled to participate in elections and nominate candidates in the order accounted for by law.

2.2.10. General principles of the election law are applicable to the right to be elected. All political forces must have an opportunity to nominate candidates equally regardless of their sex, race, language, religion, political sympathies, ethnicity or nationality, and socio-economic status. Legal restrictions may apply to those who want to be elected, especially when it comes to one's term of residence in the country. Registration requirements

must be clear and predictable and must not include prescriptions that may become a reason for discrimination, e.g., an unjustifiably large amount of election deposit or an unreasonably large number of votes in signature lists. A right to appeal must exist if a party or a candidate is refused registration.

2.2.11. International observers must pay attention to possible discriminative restrictions during review of procedures for nomination and registration of candidates, lists of candidates and referendum initiative groups; learn the level of participation of women, ethnic and national minorities in election/referendum campaigns; determine how efficiently various legal qualifications are identified and applied, specifically, residential qualification and other restrictions of the passive electoral right and the right to participate in a referendum.

2.3. Funding of elections and referenda and funding of candidates' election campaigns

2.3.1. International observers must familiarize themselves with existing mechanisms of funding of elections and referenda and funding of election campaigns of candidates, political parties (coalitions), and obtain information from election commissions on their budgets and/or other funds allocated by election commissions to prepare and administer elections, ensure equal initial financial and legal conditions for election campaigning by candidates and political parties (coalitions).

2.3.2. An efficient campaign requires sufficient and timely funding. Election campaign expenses of a candidate, political party (coalition) or expenses associated with a referendum campaign may include office expenses (election headquarters, headquarters of a referendum initiative group, etc.), transportation expenses, printed and electronic media (spaces or air-time), publication and distribution of election campaign materials and referendum materials. A fair system of provision of funding to all candidates must exist (based on equality) as accounted for by election law or particular legislative (legal) acts.

2.3.3. Candidates, political parties (coalitions) taking part in elections must be provided with budget funds on an equitable (equal) basis, as well as with an opportunity to form their own funds at the election commission or to create their own election funds for election campaigning and use their own funds for this purpose, or receive voluntary donations of citizens and/or national legal entities in the order and amount accounted for by laws. In order to create equal conditions for all candidates and political parties (coalitions) maximum reasonable limits are determined for election funds of candidates, political parties (coalitions) to which they are entitled in order to conduct their own election campaign.

2.3.4. Use by candidates and political parties (coalitions) of other funds beyond those in election funds may be forbidden by election legislation and may bring responsibility according to the law. It needs to be taken into account that election legislation may set such an order for funding election campaigns of candidates and political parties (coalitions) when corresponding election commissions provide equal amounts of funds for campaigning to all candidates (except those running in party lists); political parties (coalitions) as separate election participants also receive equal amounts of funds for their election campaign. Unlawful (not set by national law or contradicting universally recognized principles and norms of the international law and international obligations of the state) foreign donations, including donations from foreign nationals and legal entities to candidates and political parties (coalitions) taking part in elections or to other public associations, public organizations that directly or indirectly relate to candidates and political parties (coalitions) or which are under their

direct management or control and assist in achieving goals of political party (coalition).

2.3.5. In compliance with the legislation on elections the state must ensure an open, transparent, and public order of all donations to candidates and political parties (coalitions) and their expenses so that to exclude donations disallowed by law, or exceeding the set limits, or illegal expenditure of election funds.

2.3.6. Within the timeframe accounted for by law, candidates and political parties (coalitions) taking part in elections submit to election bodies and/or to other bodies specified by law, reports and information on all donations to their election funds and all expenses from election funds for their election campaign. Election bodies ensure publishing of the said information and reports in mass media as accounted for by law.

2.3.7. A special body (bodies) may be set up to control and monitor rules and procedures of funding of election campaign of candidates and political parties (coalitions), or corresponding functions may be vested with election commissions or their officers.

2.3.8. List of violations of conditions and order of making donations and funding activity of candidates and political parties (coalitions), referendum initiative groups, as well as a list of measures preventing violations of election/referendum funding rules and election campaign of candidates and political parties (coalitions) must be accounted for by laws, other legislative acts.

2.3.9. International observers must note facts of financial violations and abuses in conducting election (referendum) campaigns and report to election commissions and other bodies the cases of election corruption, including bribery of voters (referendum participants), illegal charity with the aim to make voters (referendum participants) cast their ballots for or against a particular candidate or all candidates, or referendum issues, to boycott elections/referenda or certain election activities undermining continuity of the election/referendum process.

2.3.10. It needs to be taken into account that state bodies must not use human and material resources, e.g. governmental vehicles, offices and telecommunications to support candidates of the ruling party or parties, except when all candidates have equal access to such resources.

2.4. Election campaigning

2.4.1. Citizens, candidates, political parties (coalitions) nominating a candidate and/or a list of candidates, referendum initiative groups and other groups, other public associations, public organizations must be guaranteed the freedom of election campaigning in any form allowed by law and in legal methods in the order and within the timeframe accounted for by law; under conditions of pluralism of opinions and free from censorship. All candidates, political parties (coalitions) participating in elections, referendum initiative groups and other groups must be provided with equal conditions enabling them to access mass media to conduct their election campaigns, communicate their election program (platform) or position on referendum issues to voters.

2.4.2. State and local self-government bodies and their officials must provide assistance in organization and conduct of election campaigning to candidates, political parties (coalitions) participating in elections, referendum initiative groups and other groups on equal legal conditions as accounted for by law.

2.4.3. The mission of mass media is to inform the population about elections/referenda, nomination of candidates (lists of candidates), their election programs (platforms), referen-

dum initiative groups and other groups, about the course of election/referendum campaign, vote returns, election/referendum results, and they must conduct their activity within the framework of the Constitution, laws and international obligations of the state.

2.4.4. According to the law, representatives of mass media are entitled to attend meetings of election commissions and ensure openness and transparency of their activity; to observe voting, vote count, determination of voting and election/referendum results; to familiarize themselves with documents and materials of corresponding election commissions on vote returns and election/referendum results, make copies of the said documents or receive copies from corresponding election commission and transfer them to mass media and telecommunication for publishing, attend public campaign events and provide their coverage to mass media.

2.4.5. Persons and organizations that are directly or indirectly participating in campaigning are forbidden to corrupt voters: to hand over money, gifts and other material values, organize discount sales, distribute free items (except campaign scarves, t-shirts, hats and other similar objects carrying symbols of candidates, political parties (coalitions) that are paid from the election fund of the candidate or political party (coalition), as well as provide free or discounted services, influence voters (referendum participants) by pledging money, securities and other goods, including services in exchange for election results. The laws set the list of violations and the order for conducting election campaign by candidates, political party (coalition), referendum initiative group or other groups in conducting their campaigning, as well as mass media participating in campaign coverage.

2.4.6. International observers must find out:

- What assistance is provided by state bodies, local self-government bodies, their officials to candidates, political parties (coalitions), referendum initiative group or other groups in conducting election campaigning and if anything points to illegal assistance provided to certain candidates, political parties (coalitions), referendum initiative group or imposes limitations upon other candidates, political parties (coalitions), referendum initiative groups;

- Whether or not actual (confirmed by documents) cases of impeding election campaigning by the mentioned bodies and officials exist; or violations of campaigning by candidates, political parties (coalitions), referendum initiative groups or other groups, and what consequences of the violations were observed; measures taken for their elimination and holding offenders liable according to the law;

- What measures were taken against violators of election campaign procedures and/or its clients.

2.5. Mass campaign events

2.5.1. Mass campaign events (meetings, demonstrations, marches, etc.) must be conducted in conformity with the purposes stated, within the specified terms and in the specified place. Organizers of events and their participants must abide by the national legislation and observe public order; at the same time, law-enforcement bodies cannot be used for administrative political counteraction of legal conduct of mass campaign events.

2.5.2. It is desirable that international observers directly observe mass campaign events and verify their mass character and organization level; assess actions of various participants of such events (organizers, voters, representatives of authorities and law-enforcement bodies), evaluate the extent to which the mentioned events provide positive or negative effect on

democratic character of elections/referenda.

2.6. Distribution of printed and other campaign materials

When assessing campaign activity, international observers must pay attention to:

- Publication of information in printed and other campaign materials (CDs, pennons, pins, etc.) and other products (order number, date and client's name, circulation, etc.);
- Term of production and distribution of campaign materials;
- Places (information stands, etc.) of display of campaign materials;
- Amount of campaign materials per candidate, political party (coalition) as compared to other competitors in elections;
- Cases of destruction of campaign materials (breakage, paste-over, painting, etc.)
- Cases of campaign materials remaining on election day (when prohibited by law)

2.7. Campaigning on TV channels and distribution of campaign materials in collective telecommunications networks

When assessing campaign activity on TV channels international observers must pay attention to:

- Amount of airtime of campaign announcements of election competitors;
- Dates, time, and duration of airtime;
- Facts of hidden (indirect) campaigning (distribution of informational materials on certain individuals and organizations covered positively);
- Forms of campaigning (public service announcements, television debates, etc.);
- Type of campaigning (fair, democratic or aggressive, offensive).

2.8. Inadmissibility of misuse of the right to election campaigning, referendum campaigning

2.8.1. Election and referendum legislation grants unimpeded access to media outlets on the basis of free from discrimination and excessively strict requirements to licensing certain types of information services. The nature of democratic rule requires that voters (referendum participants) be aware and make their choices based on information. To reach this goal it is necessary that all competing viewpoints be represented, including in state-owned media outlets. During election campaigning misuse of the right to freedom of assembly, freedom of association, freedom of speech, and freedom of mass media must not be allowed, including calls for violent takeover of power, violent change of constitutional order and violation of territorial integrity of the state; calls for war propaganda, terrorist and any other violent acts and incitement of social, gender, racial, national, ethnic or religious hatred or hostility.

2.8.2. Media outlets bear special responsibility for balanced coverage of election/referendum campaign and a system of guarantees for provision of equal access to printed and electronic media for all candidates and political parties must be developed. This also implies provision of free airtime and print spaces for campaigning in state-owned media outlets.

At the same time the fashion in which election campaign is covered is important. The incumbent has better access to mass media in covering state problems but he must not take advantage of his official position.

2.8.3. Media outlets must be granted an opportunity to collect and provide objective information and must be granted guarantees that no arbitrary or discriminating pressure or censorship in election/referendum campaign coverage is admitted. In turn, media outlets

may develop and follow a code of conduct for journalists, declaring the need to distribute accurate and balanced reports, correction of wrong information, clear separation of information from commentaries, inadmissibility of slander allegations, and respect for the right to privacy and to a fair trial. International observers must pay attention to how the airtime and print spaces are distributed among candidates.

2.8.4. International observers must take into consideration that mass media's interest in the activity of election commissions grows during election/referendum campaign; and election commissions use media more often (statements of heads of election commissions, public service announcements, information reports, etc.) to deliver unbiased election/referendum information to voters. It is important to know in this respect that election commissions are not entitled to any election campaigning and they are obliged only to inform voters/referendum participants about calling of elections/referenda, about the time and place of voting, creation of electoral districts, electoral/referendum precincts with indication of their borders and numbers, location of election commissions, information on candidates and lists of candidates, issues put up for a referendum, voting and election/referendum results. Representatives of election commissions must refrain from public assessments and forecasts of elections/referenda.

2.9. Inadmissibility of use of administrative and financial resources with the purpose of being elected and for election campaigning

2.9.1. Election legislation must provide that all candidates have equal rights and carry equal obligations, and incumbent candidates in governmental or municipal positions must not take advantage of their positions. At the same time the laws must have clear criteria defining limitations on use of official positions during elections. Specifically, the following may qualify as illegal use of an official position:

- using subordinate personnel or other dependent personnel of state and municipal agencies in their office hours to conduct activities promoting nomination and/or election;
- using premises of state bodies or local self-government bodies to conduct activities promoting nomination and/or election when other candidates or registered candidates are not in a position to use the same premises on the same conditions;
- using telephone, fax and other communication, informational services and equipment of state bodies or local self-government bodies to collect signatures and conduct election campaigning;
- using state– or municipality-owned transportation vehicles to conduct activities promoting nomination and/or election free of charge or at a discount (it may be set by the legislation that this restriction does not apply to those candidates who use the said transportation vehicles in accordance with the federal legislation on state security);
- collecting signatures to support nomination (when this procedure is accounted for by law) and conduct election campaigning of state or municipal officials on their business trips that are paid for with state or municipal funds;
- privileged access (as compared to other candidates) to mass media and telecommunications to collect signatures and conduct election campaigning.

2.9.2. At the same time, legislation may set that compliance with the said limitations must not impede compliance of deputies and elected officials with their obligations with respect to their voters.

2.10. Organization of operation of courts and law-enforcement bodies

2.10.1. Given that an election/referendum campaign is legally limited in time, courts and other law-enforcement bodies must organize their operation in such a way so that to ensure adjudication of grievances against violations of citizens' rights and freedoms within terms set by national legislation on elections/referendum. Operational cooperation must be ensured for that purpose between mentioned bodies and election bodies.

2.10.2. International observers must find out what procedures exist for submission of complaints; how complaints are reviewed during election/referendum campaign and specifically on the election day; what procedures are set for appealing decisions issued and if an opportunity exists for revision (cancellation) of election/referendum results based on court decisions.

Section 3

ORGANIZATION OF LONG-TERM OBSERVATION

Observation of elections/referenda does not fit in one day. Observation during the election day alone cannot provide the most objective evaluation of the election (referendum) process. That is why the Executive Committee of the Commonwealth of Independent States reoriented its activity to achieving long-term observation of the election/referendum process and does not limit it to short-term observation during the voting day, as well as during the previous and the following days.

The purpose of long-term observation is to acquire advanced knowledge about various stages of election/referendum cycle. This wider goal requires long-term observers to be present in the country in different periods of election/referendum campaign. The observer must take into account all periods in order to draw conclusions on the course of the election/referendum process: from official setting of the voting day to final stages of elections/referenda, i.e., vote count, publication of election/referendum results and acquisition of office by elected candidate.

3.1. Organization of the CIS observation mission

3.1.1. The CIS Observation Mission is organized and coordinated by the CIS Executive Committee based on invitation of the CIS member state where elections/referenda are held, and the Decision of the Heads of the CIS States of May 30, 2003 that recognized it necessary to continue the practice of sending CIS observers to elections/referenda in member states of the Commonwealth of Independent States.

3.1.2. The composition of the CIS Observation Mission is determined by the CIS Executive Committee. The candidacy for the Head of the CIS Observation Mission is coordinated with the Council of plenipotentiary representatives of the CIS member states with the charter and other bodies of the Commonwealth based on the proposal of the CIS Executive Committee.

3.1.3. Organizational, logistical, legal, and informational support of the CIS Observation Mission is funded by the CIS Executive Committee from the unified budget of CIS bodies.

3.1.4. Logistical support of the CIS Observation Mission is provided by the Headquarters for logistical support of the CIS observers' activity as formed by the CIS Executive Committee.

3.2. Setting up activity of the CIS observation mission

3.2.1. Upon receiving the invitation of the CIS member state where elections/referenda are held, the CIS Executive Committee addresses the member states and the CIS bodies with a suggestion to submit lists of persons to be included in the CIS Observation Mission and then forwards them to the central election commission of the state for accreditation.

3.2.2. As a rule, the Headquarters for logistical support of the CIS observers' activity is deployed in the state where elections/referenda are held for a long-term and in accordance with the timeframe set by the central election commission of the state where elections/referenda are held.

3.2.3. The Headquarters for logistical support of the CIS observers' activity has the following functions:

- accreditation of members of the CIS Observation Mission;
- monitoring and analysis of campaign activities in mass media;
- preparation of packages of legal acts regulating the election/referendum process;
- provision of logistical support to members of the CIS Observation Mission in places of deployment;
- collection of information from observers and preparation of the statement of the CIS Observation Mission.

3.2.4. The statement is signed by the Head of the CIS Observation Mission and group coordinators. The text is then forwarded to the state bodies of the CIS member states where elections/referenda are held and made public and available to the media.

3.2.5. The CIS Executive Committee informs the Council of the Heads of States of the Commonwealth on the results of the CIS Observation Mission.

3.3. Responsibilities of long-term observers from the Commonwealth of Independent States

3.3.1. The role of long-term CIS observers is important in acquisition of direct information on effectiveness and impartiality of operation of election commissions before elections/referenda, on application of laws and rules on elections/referenda, on campaign substance and political situation on the eve of elections/referenda.

3.3.2. Long-term observers monitor the pre-election/pre-referendum period assisting the short-term observers in receiving information on the entire process of organization and conduct of an election/referendum campaign.

3.3.3. Long-term observers must observe any violations of the law or procedure at every stage of the election/referendum process, including voter (referendum participant) education and voter registration.

3.3.4. Long-term observers must submit interim reports based on their assessment and observation which are used for briefing short-term observers and are part of the statement of the CIS Observation Mission.

3.3.5. Long-term observers must maintain contacts with regional and local election commissions and bodies of government, political parties, referendum initiative and other groups, public organizations and mass media.

3.3.6. In order to provide systemic and objective observation long-term observers are suggested to assess election/referendum process using the following parameters:

- voter awareness and activity of election/referendum participants;
- identification and registration of voters/referendum participants;

- order of creation of electoral districts, electoral (referendum) precincts, criteria for their creation and their borders;
- election commissions (referendum commissions): principles, order and term of their formation (dissolution) and operation, composition and qualification level of election/referendum administrators (commissioners, including those appointed by candidates or political parties/coalitions);
- format and text of election (referendum) ballots, level of security against their falsification;
- order of submission of complaints and their adjudication;
- maintenance of public order and security during preparation and administration of election/referendum, voting and vote count.

3.4. Voter education and activity of election/referendum participants

3.4.1. State owned mass media or media with partial state and/or municipal participation must provide balanced informational coverage of elections/referenda, election campaigns of candidates, political parties (coalitions) without showing political or other bias or preferences, including ideological ones.

3.4.2. The state guarantees the freedom to seek, obtain, and distribute information on elections/referenda, candidates, lists of candidates, political parties (coalitions) taking part in elections as specified by law, referendum initiative and other groups, as well as unbiased informational coverage of calling, preparing for and administering elections/referenda, election campaigns of candidates and political parties (coalitions) in the national media and telecommunications.

3.4.3. The state may approve special national programs of civic education for election/referendum participants and take part in the development of similar inter-governmental programs; provide conditions for training of citizens and other participants of election campaign on election rules and procedures, improve legal awareness and professional qualification of election/referendum administrators, and pay special attention to provision of information and/or education to disabled and otherwise handicapped persons.

3.4.4. International observers must assess the level and effectiveness of electoral training of voters and other election/referendum participants. Education of voters/referendum participants must imply provision of official, comprehensive, and timely information to citizens on where and in what order to vote in concrete elections/referenda. It is very important that such information should be delivered ahead of time and voters/referendum participants be given enough time to use it or obtain more detailed information. Provision of objective and unbiased information about elections/referenda and election/referendum campaign to voters/referendum participants is an obligation of election commissions and other bodies as accounted for by law. This information must be available to all voters/referendum participants, including politically indifferent population groups.

3.4.5. The state may provide an opportunity to representatives of national minorities and ethnic groups to acquire election-related information specified by law in their native language, and take measures to ensure that disabled and otherwise handicapped persons have full access to special informational materials (prepared and published from budget funds) on elections/referenda, candidates, lists of candidates, political parties (coalitions) and their election programs (platforms), as well as other participants of election cam-

paign, referendum initiative and other groups, as well as an opportunity to fill in voting (referendum) ballots and vote without having to ask for assistance of persons specified by law.

3.4.6. Voters/referendum participants can be educated and kept informed with assistance of modern information technologies, including the Internet. International observers must find out what has been done to that effect and who precisely has benefited.

3.4.7. It is important to observe that election commissions and their members do not conduct election campaigning directly or indirectly on the issues put up for a referendum or lists of candidates and only provide objective and unbiased informational materials on elections/referenda to voters.

3.5. Identification and registration of voters (referendum participants)

3.5.1. The right to vote must be provided to all citizens of the country on common grounds upon reaching a certain age. At the same time the Constitution and laws may deprive certain citizens of their electoral rights (e.g., the electoral rights of those who has been found legally incompetent in the court of law or those who has been convicted in the court of law and sentenced to imprisonment) or restrict the electoral rights of certain citizens partially (e.g. the right to be elected for those who are kept in custody or are under investigation, or defendants). It must be taken into account that election and referendum law in their regulation of active and passive electoral rights may be exhaustive or open (without listing all the cases) in defining the basis for and the cases of limitations of electoral rights of citizens, including temporary limitation, which affects their identification and registration as voters (referendum participants).

3.5.2. The state must set an efficient and non-discriminating procedure for registration of voters (referendum participants) with a clear definition of criteria such as citizenship, age, place of residence, availability of a main ID document and legislatively set responsibility of those officials and bodies supplying information on voters (referendum participants) for its authenticity, completeness and timeliness of delivery, as well as confidentiality of personal data in accordance with the legislation.

3.5.3. Lists of voters (referendum participants) prepared in the order accounted for by law are official documents where all voters (referendum participants) must be entered.

3.5.4. The states must adopt legislation to regulate the method (procedure) and time-frame (period and duration) of registration, qualification and disqualification of participants of the election process on the basis of their age and compliance with residential requirements (term of residence), as well as other parameters; identification methods, registration forms, the procedure for submission of grievances, appeals, publication of registered lists, and provide for opportunities and the right to review voters' lists (lists of referendum participants).

3.5.5. Assessment of the registration process is important for prevention of unjustified restrictions in registration of voters (referendum participants). Such restrictions may be limitations based on race, sex, ethnicity, religion, political convictions, language, and level of literacy, property status or other factors contradicting international commitments of the state. Justified limitations may be accounted for by a variety of circumstances such as one's place of residence, conviction status, and legal capacity.

3.5.6. It must be noted that emigration or internal territorial migration may cause considerable changes in population in between elections and it complicates identification and registration of a large number of voters (referendum participants) who changed the place of

residence, suggesting a serious technical work. Voters (referendum participants) must be removed from the list at the prior place of residence and included in the list at the new place of residence. At the same time, measures must be taken to prevent multiple (double) entries. Measures must be taken to prevent falsification and unauthorized replication of special election ID cards (voters' ID certificates).

3.5.7. The voter registration process becomes more efficient if the list of voters is regularly updated (the personal data on the voter is defined better, e.g. when a new ID is issued). Specifically, election legislation may include a list of ID documents: passport, travel passport, temporary ID of a citizen, diplomatic passport, service passport, sailor's ID, and military ID. Methods of registration in different countries may differ but automation of registration process may assist in verification of accuracy of the lists and provide authenticity and exhaustiveness of the voter registry.

3.5.8. Registration procedures (update of personal data) and lists of voters (referendum participants) must be made open for the citizens to the utmost degree. This is why the list of voters (referendum participants) must be provided for review of voters (referendum participants) before the voting day so that they could verify its accuracy and appeal any wrong inclusions or exclusions, as well as inaccuracies in the list of voters (referendum participants).

3.6. Criteria for creation of electoral districts, electoral (referendum) precincts

3.6.1. All votes must be equal to provide equal representation. It means, as a rule, that each elected candidate represents equal number of registered voters. In the proportional representation election systems the size of electoral districts may vary but the number of representatives from each district must be proportional to the number of voters. During elections of deputies or the highest elected official (e.g. the head of state) in a number of states only one district is formed that includes the entire territory of the country where deputies (or the highest elected official) are elected from party lists.

3.6.2. Election and referendum legislation must contain criteria for creation of election districts, definition of their limits, election (referendum) precincts; set the number of voters per district and per electoral (referendum) precinct taking into consideration natural, administrative and territorial extent of such limits, administrative and territorial organization (division), local self-government, peculiarities of geographical situation of certain areas and territories, as well as the need to ensure representation of national minorities and ethnic groups.

3.7. Election (referendum) commissions: principles, order and terms of creation and operation; composition and level of preparation of election/referendum administrators

3.7.1. Preparation and administration of elections/referenda, provision and protection of electoral rights of citizens and control over their observation are vested with corresponding election (referendum) commissions acting within their competence and authorities set by the Constitution and by laws.

3.7.2. The order of creation, authorities, and the term for which election commission is created (nominated), as well as organization of its operation must be set by corresponding election or referendum law; separate (independent) laws on the status of the central election commission may be adopted. The order for operation of election commission may also be set in its regulations – the rules adopted by the central election commission. The state

must not allow creation and operation of other administrative structures (bodies, organizations) to substitute election commissions or assume their functions, or manage their operations.

3.7.3. Election and referendum administrators must have a good knowledge of election and referendum legislation, including the universally recognized principles and norms of the international law, international standards of democratic elections; their own rights, duties and responsibilities during elections/referenda. Members of election commissions must be provided with legislative and other acts on elections/referenda, statistical and other reference materials, training materials and manuals, necessary decisions of superior election commissions, courts, and international obligations of the state in preparation and administration of democratic elections.

3.7.4. International observers must familiarize themselves with the calendar plan of the election/referendum campaign; particularly, they must be aware of all training events designed to prepare (in the course of professional training and advanced training) election/referendum administrators (members of election commissions, authorized representatives of political parties, etc.).

3.7.5. Operations of election (referendum) commissions must be independent, unbiased, collective, open, and public. Their independence and protection from political and administrative manipulations is achieved on condition that election commissions' budgets (projected expenses) are sufficient and independent, budgeted funds are transferred on time and in full, the principle and the order of their formation guarantee such protection and they are composed of known, respected, and professionally experienced people. Members of different political parties (coalitions) nominated by those parties (coalitions) based on the principle of equality may also participate in activities of election commissions of all levels. Once representatives of political parties (coalitions) become members of election commissions they cannot take part in election campaigning in any other capacity.

3.7.6. Members of election commissions must have the right to return to their place of work after an election/referendum is over, provided that they have worked for an election commission on a part-time basis (not as permanent staff members).

3.7.7. Decisions and statutory acts of relevant election commissions passed within their authority are binding on the bodies of executive power, state agencies, local bodies of power (local self-government), political parties and other public associations (organizations), their authorized representatives, agents, observers, organizations, officials, citizens, subordinate election commissions and other persons and organizations as accounted for by law.

3.7.8. The laws may oblige state bodies, bodies of local self-government, enterprises with state participation as well as their officials to provide assistance to election commissions in fulfillment of their duties; they may also require that editorial boards of periodicals and television and radio stations specified by election/referendum legislation should provide election commissions with possibilities to publish their information, as well as provide election bodies with free airtime to communicate information on elections/referenda and the course of the election/referendum campaign. International observers must monitor interaction between election commissions and the said media structures and officials.

3.7.9. When assessing organization and activity of election bodies international observers must proceed from the premise that no democratic order of formation of election commissions (including by accepting representatives of the ruling and oppositional political forces) must influence independent, professional, and unbiased execution of duties by members of

election commissions in preparation and administration of elections/referenda, in realization of electoral rights and freedoms of citizens and other participants of the election process, and observation of the principle of legal equity and impartiality.

3.8. Format and text of voting ballots (referendum ballots); level of their protection

3.8.1. To a certain degree, the format and text of voting (referendum) ballots influence efficiency of the election/referendum process and the choice of voters (referendum participants) on the election day. The ballot must be understandable, user-friendly, and easy to read and complete.

The format and text of voting (referendum) ballots are approved by election commissions within a certain period preceding the voting day as accounted for by election/referendum law.

3.8.2. Election documents that are used to determine vote returns and election/referendum results may be special reporting documents with a level of protection accounted for by law. Thus, to protect ballots against forfeiting they may carry a special seal that is specific for each particular election (referendum) precinct or signature (signatures) of responsible person (or two or more persons). To protect ballots against possible falsification (forfeiting) they may also contain other elements accounted for by law, e.g., watermarks, special paper color, markings, etc. An election (referendum) ballot may consist of two parts – one part that is issued to each voter (referendum participant) for voting and a detachable counterfoil that is kept by the election (referendum) commission that issued the ballot.

3.8.3. International observers must establish when, where, and by whom the ballots were printed; the number of ballots printed, and requirements for their production (culling), transfer, transportation, and storage; how they were actually stored and distributed among election districts and election (referendum) precincts, how many days before the voting/referendum day it was done, whether or not there are any reports confirming that a particular election commission has actually accepted a certain number of ballots; whether ballots were handed over to an election commission in the presence of observers, representatives of mass media, other persons indicated in the laws and decisions of election commissions; whether any problems were created and how they were resolved, whether there were complaints and how they were adjudicated. In case of missing, destroyed, or damaged voting (referendum) ballots and in other cases of unlawful treatment of ballots international observers must determine why a violation of the law occurred and what kinds of measures were undertaken to eliminate its consequences, as well as whether such measures were adequate, timely, and if they complied with election legislation.

3.8.4. Each ballot must contain completion instructions. If local election and referendum legislation does not contain such a provision international observers must find out to what degree voters (referendum participants) are familiar with the order and procedure of completion of voting (referendum) ballots. In particular, they must find out if materials for voters located in front of or inside the voting premises contained informational materials on the order of voting and the order of completion of voting (referendum) ballots.

3.8.5. In order to ensure electoral rights of certain categories of citizens and provide for additional guarantees of their participation in voting, national laws may specify that voting (referendum) ballots must be printed not only in the official language (languages) but in other languages, if required, e.g. languages of other people, national (language) minorities, ethnic groups in places of their compact residence.

3.9. Automated voting

3.9.1. In some countries, national election legislation provides for a possibility to use a variety of technological voting means (electronic voting systems, ballot processing devices, etc.).

3.9.2. International observers must familiarize themselves with the principles of using technical means in elections/referenda, assess the degree of their user-friendliness, considering the level of preparation of voters (referendum participants), their safety, including protection from unauthorized access, and ability to ensure ballot secrecy. At the same time, domestic and international observers must be granted a possibility to examine technical means available at an election (referendum) precinct.

3.10. Order of submission and adjudication of grievances

3.10.1. The right to appeal to an independent and unbiased governmental court must be provided to all participants of the election/referendum process. The body that may be the last adjudicator in this respect must provide for a procedure of submission and adjudication of grievances related to elections/referenda. International observers must take into account that fairness of the election/referendum process may be ensured only when complaints are adjudicated independently and without bias, and court decisions and decisions of other bodies authorized by law are immediately enforced.

3.10.2. Complaints referring to the election/referendum process must be reviewed with equal attention and in the legal order regardless of the fact whether they are submitted by voters (referendum participants) or candidates. The rules and timeframe for submitting and reviewing complaints must be clearly defined by election or referendum law. Accessible and adequate conditions must exist for submission of complaints and their receipt by respective judicial authorities. Response must be given within the set time and all decisions must be registered and published.

3.10.3. International observers must familiarize themselves with the rules of appealing violations of electoral rights and freedoms of election/referendum participants, taking into account that in some countries appeals can be submitted not only to courts but also to election commissions and submission of petitions (complaints) to election commissions is not a mandatory pre-requisite for subsequent application to court.

Besides, the rules, the order, and the grounds upon which individuals that violate election or referendum laws, electoral rights and freedoms of participants of the election process can be held liable may be directly included in election or referendum laws, other laws, including the law on mass media, or may be contained in legislation on criminal and/or administrative liability.

3.10.4. International observers must pay attention specifically to the following: what timeframe exists for submission and review of complaints (petitions, statements) on election disputes; whether adjudication of complaints is postponed until after the voting takes place; whether representatives of election bodies show up at court sessions, etc.

3.11. Ensuring public order and security during elections/referenda

3.11.1. The state must take measures to ensure that election/referendum campaigns are conducted under conditions of public security and order and they must prevent any attempts of violence, intimidation or other similar actions or threats during elections/referenda.

3.11.2. During the entire election/referendum campaign law-enforcement and security forces must suppress any attempts of intimidation or corruption of voters (referendum participants), candidates or other participants of the election/referendum process.

3.11.3. International observers must assess efficiency of law-enforcement structures in their provision of assistance to election commissions and in prevention and suppression of unlawful activity of participants of the election/referendum process.

3.11.4. Operation of militia/police bodies must be set up so that to ensure public order and at the same time not create unreasonable obstacles in implementation of election events (campaigning, etc.) and especially in implementation of electoral rights and freedoms of citizens.

3.11.5. International observers must pay attention to facts of unjustified increase in numbers of militia/police groups/detachments, assess adequacy of the amount of equipment carried by representatives of law-enforcement bodies (e.g., if they carry firearms), observe behavior of representatives of law-enforcement bodies during mass campaign events, monitor activities of law-enforcement officers in election (referendum) precincts and directly in front of them and/or inside voting premises, and note if members of election commissions transporting election documents to superior election commissions are adequately escorted by security.

Section 4

ORGANIZATION OF SHORT-TERM OBSERVATION

Short-term observers normally arrive in the country the day before election/referendum and are deployed to the maximum number of regions so that to ensure their extensive presence in the territory of the state on the election/referendum day.

Activity of short-term observers is divided in three periods: monitoring of final days of campaigning, observation on the election/referendum day, and observation of vote count and determination of vote returns.

4.1. Activity of short-term observers in the final days of election campaign

4.1.1. It is important that short-term observers are well informed of the election/referendum process, as well as of the procedure and legal aspects of elections/referenda in addition to political and social context of elections/referenda.

4.1.2. Short-term observers must be supplied with legislative acts regulating elections/referenda, basic resolutions/decisions of the central election commission, training materials, general information materials about the country, maps of election districts, lists of addresses of election/referendum precincts, lists of corresponding officials and their contact phone numbers and a required number of reporting forms.

4.1.3. The Headquarters of short-term CIS observers must organize a briefing to:

- present the CIS Observation Mission and its Headquarters;
- explain methods of and specific issues associated with observation;
- assess pre-election period based on long-term observation results;
- assess political and social climate before election/referendum;
- assess election/referendum legislation and practice;
- assess mass media operations;
- explain the voting procedure and the vote count procedure;
- explain how to complete reporting forms.

4.1.4. In the last days of an election campaign short-term observers must assess:

- if the campaign is dynamic and voters (referendum participants) take an active part therein;

- if an atmosphere of open political debates and free discussion between voters, candidates, political parties, referendum and other initiative groups exists or if the campaign is conducted in the atmosphere of fear and indifference;
- if there is proof that an election/referendum campaign is conducted (e.g., distribution of posters, literature, or symbols);
- if these materials represent a wide or narrow circle of competing candidates or political parties;
- if measures are taken to encourage active participation of voters in elections/referenda;
- if all social layers are motivated to participate in the election/referendum;
- if media coverage of the election campaign is balanced or shows bias with respect to certain candidates/political parties.

4.2. Organization of observation in an election (referendum) precinct

4.2.1. The main goal of observation in an election/referendum precinct is to establish whether voting and vote count are carried out in accordance with election or referendum laws.

4.2.2. International observers must present their accreditation credentials to the chairman of the precinct election commission upon arrival at the election (referendum) precinct. It must be taken into account that election legislation may provide for such an order of visiting voting premises by international observers when only one international observer representing respective foreign state or international organization accredited with corresponding election commission may be allowed to observe at the opening of voting premises.

4.2.3. As a rule, international observers arrive at electoral (referendum) precincts before the official time of opening of the premises to observe the procedure of opening of the electoral (referendum) precinct and beginning of voting. This allows them to examine the premises and voting equipment, including stationary and mobile ballot boxes before they are sealed in the order accounted for by law, and ensure that voting premises open in accordance with the order accounted for by law.

4.2.3. When visiting voting premises, international observers must pay attention if any tension exists in the electoral precinct. Sometimes the first minutes play major role in forming the right impression of the situation; however, to assess the situation more adequately additional time may be required. This is the reason why international observers must spend at least 30 minutes visiting each electoral precinct.

4.2.4. International observers must make sure that all persons responsible for elections/referenda are members of election (referendum) commission. Information about organization and the course of voting in electoral (referendum) precinct may contain the following:

- how members of the precinct election commission (including members of the election commission with deliberative vote) were selected (appointed) and prepared (trained) for their duties;
- whether written instructions, explanations, guidelines, etc. exist, including from superior election commissions, as an addition to election or referendum law or official rules;
- how duties associated with issuance of ballots and provision of assistance to voters at all stages of the voting procedure are distributed among members of the precinct election commission;

- whether the number of voters (referendum participants) requiring assistance at all stages of the voting process is significant;
- whether voters (referendum participants) are allowed into secret voting booths in groups (e.g., husband and wife, close relatives);
- whether disabled and seriously ill persons are allowed to vote and how the voting procedure goes when they need assistance;
- whether any signs of repeat voting (two or more times by the same voter), ballots issued to other people, or voting for other voters (referendum participants) can be observed;
- whether the precinct election (referendum) commission has the necessary number of voting (referendum) ballots taking into account voters (referendum participants) included in the list of voters (referendum participants), e.g., for issuing a new ballot to a voter (referendum participant) in exchange for a spoiled one;
- whether access to the electoral precinct is difficult (whether or not any signs have been put up to show the way to the voting premises, if transportation is convenient, if access to voting premises is secure, whether information stands are available at the entrance to the premises) and also whether or not the access to voting premises is difficult;
- whether voting premises are equipped with the necessary equipment: places for issuing voting (referendum) ballots, cabins and places for secret voting, lighting system, pens for completion of ballots, stationary and mobile ballot boxes, and technical means of voting and vote count when their use is provided for by election and referendum laws;
- whether the layout of voting premises guarantees secrecy of vote and expression of will;
- whether booths or other places for secret voting are in the sight of precinct election (referendum) commission, observers or international observers;
- whether or not there are any indications of poor management and organization, e.g. exceptionally long lines, missing members of precinct election (referendum) commission, etc.;
- how voters (referendum participants) are identified; if the list of voters (referendum participants) is accurate; how many voters (referendum participants) are on the voters' (referendum participants) list and how many of them have voted;
- whether a protocol (register) of applications (notices) submitted by sick or older voters (referendum participants) who are voting at home with mobile boxes is maintained and if the number of people that entered the precinct appears to be unreasonably large;
- whether an additional list of voters (referendum participants) exists for those who for some reason were not included in the master list of voters (referendum participants), what the reasons for this were, how many citizens are on that list and what order exists for inclusion in the list of voters (referendum participants) who addressed the precinct election (referendum) commission requesting their inclusion in the voters' (referendum participants) list;
- whether or not any voters (referendum participants) were denied a possibility to vote due to their missing on voters' lists or because they were unable to present their ID documents, and how these problems were resolved;
- whether citizens submitted any complaints and how those complaints were handled;
- whether voters (referendum participants) are unlawfully pressed against or influenced;
- whether information stands at the precinct contain any materials from election campaign of certain candidates (political parties) and whether or not there any signs of one's conducting direct or indirect campaigning;
- whether anyone makes any attempts to persuade people to vote for or against certain candidates, lists of candidates, referendum issues;

– whether representatives of militia (police), state (public) security officers or state an/or municipal officials are present at election (referendum) precincts;

– whether persons who are not in their official duty are present at election (referendum) precincts;

– whether electoral precinct officials (members of precinct election commissions, domestic observers, authorized representatives of political parties, etc.) are prepared and present at electoral (referendum) precincts; how well they are aware of their obligations, whether they have copies of election or referendum laws, regulations (commentary) of superior election commissions, and training manuals.

– whether pressure is exerted against voters (referendum participants) as they enter or exit election (referendum) precincts;

– whether voters exiting voting premises are subjected to opinion surveys or exit polls, and if yes, then whom by and whether it was legal. If election (referendum) legislation allows exit polls it is necessary to find out, specifically, whether or not voters participate in such polling voluntarily; if voter's (referendum participant's) reply becomes known to third persons (apart from the person conducting the poll), whether results of such polling are distributed (published) in violation of legal requirements before the end of voting in a respective territory;

– general impression produced by administration of voting.

4.2.5. International observers may stay longer in one or other electoral (referendum) precinct or return to the precinct during the day should there be suspicions that serious violations are committed therein. If facts of serious violations are established, international observers must report them to superior authorities (election commissions). All violations must be registered.

4.2.6. International observers must refrain from providing advice and recommendations to anybody except when they are requested to do so by chairpersons of election commissions; in that case they must stay within their competence and not interfere with the election process. International observers are entitled to draw attention of election commissions to existing problems and leave their solution to their discretion.

4.2.7. International observers must be present at the closing of electoral (referendum) precinct to verify all closing procedures and then stay for the vote count and compilation of vote return protocols.

4.2.8. International observers are recommended to complete assessment (verification) forms in each electoral (referendum) precinct to register observation remarks. In the future it will help establish whether violations were regular or exceptional.

4.2.9. The following violations are possible in electoral (referendum) precincts during administration of voting:

- 1) voter (referendum participant) is not allowed to vote without a reason;
- 2) voter (referendum participant) is required to provide additional documents in addition to those specified by law;
- 3) voter (referendum participant) is unreasonably sent to another election (referendum) precinct, election (referendum) commission;
- 4) voters (referendum participants) are allowed to share booths with their families;
- 5) voters (referendum participants) are allowed to vote by power of attorney (when it is not allowed by law);
- 6) voters (referendum participants) are allowed to vote more than once;

- 7) ballot boxes are not sealed or seals are broken;
- 8) campaign materials are available inside election (referendum) precincts;
- 9) military and law-enforcement officers are present at electoral (referendum) precincts (except when allowed by election law);
- 10) identification of voters (referendum participants) is impossible;
- 11) use of mobile ballot boxes and respective election documents (voter list statement, number of voting ballots, etc.) is not verified, including by domestic observers;
- 12) voters (referendum participants) entitled to vote are not listed in voters' lists;
- 13) electoral (referendum) precincts lack necessary election materials (ballots, information posters on candidates, referendum issues, etc.);
- 14) delays in voting;
- 15) voters (referendum participants) and/or members of precinct election commissions, domestic and international observers, other persons who are entitled to be in electoral (referendum) precincts are pressured against (influenced).

4.3. Contacts with voters, referendum participants, observers, authorized representatives and agents of candidates and political parties (coalitions), and other subjects of the election (referendum) process

4.3.1. As a rule, international observers contact three categories of persons when in election (referendum) precinct: members of election (referendum) commission, voters (referendum participants) and domestic observers (if any). International observers are entitled to find out the reason and the purpose of representatives of local administration being present at election (referendum) precinct, if there are any. International observer must, if possible, communicate with representatives of each of the said categories and take into consideration opinions expressed thereby. It must be remembered that some persons may manipulate information in their interests and that is why one must rely only on personal observation in assessment of the situation.

4.3.2. International observers are recommended to communicate with voters (referendum participants) to assess the degree of their confidence in the election/referendum process. For example, if conditions required by law to ensure secrecy of voting are not provided, international observers must find out to which degree voters (referendum participants) trust that their votes will remain secret and will be taken into account; how well they are informed about their opportunities to make their choices and if they are familiar with election/referendum procedures, the order of appeal of violations of their rights and freedoms.

4.3.3. International observers are recommended to learn the opinion of voters (referendum participants) on whether the current laws provide for maximum democratic conveniences for their participation in elections/referenda; in particular if the opening and closing times of voting premises are convenient for them, as is the duration of voting, whether the time of year or election day coinciding with national, religious or other holidays influence voters' (referendum participants') activity; whether the size of electoral (referendum) precincts and voting locations are convenient and if there was an opportunity to freely obtain all the necessary information pertaining to election/referendum campaigns, etc.

4.3.4. Election and referendum legislation provides that domestic observers be present at election (referendum) precincts, in voting premises during voting, vote count and determi-

nation of elections/referenda results, as well as in other cases accounted for by law. Observers can be assigned by candidates, political parties (coalitions) taking part in elections, and other public associations, public organizations and groups of voters. In compliance with election legislation authorized representatives of candidates and political parties (coalitions) may be vested with observers' rights.

4.3.5. International observers must remember that the rights and obligations of observers and authorized representatives of candidates must be accounted for by law and other legal acts adopted by bodies which call and/or administer elections. Domestic observers and authorized representatives of candidates must be granted the following basic rights:

- To examine election documents (except those concerning national security or containing confidential voter information), receive information on the number of voters included in voters' lists and the number of voters who have voted;

- To visit premises of election bodies and voting premises and observe collective (public) operation, including meetings of election bodies, the voting process and other election procedures;

- To observe early voting, voting outside voting premises, and voting by other voting methods accounted for by law;

- To observe vote count under conditions providing visual control of ballots' contents;

- To observe compilation of vote return protocols and determination of election results by corresponding election bodies, as well as other election documents; review vote return protocols and protocols of election results, make or receive copies of said protocols from corresponding election bodies;

- To address election bodies with suggestions and criticisms with respect to administration of voting, vote count, determination of vote returns, as well as with statements on violation of election legislation, including violation of electoral rights and freedoms of election participants.

4.3.6. Equal necessary and legal conditions must be created to ensure observation by all domestic observers, integrity and transparency of the election process, as well as administration of voting and election activities and procedures connected with determination of vote returns and election results. The law may not allow presence of two or more observers representing interests of one candidate, a political party (coalition), or a separate election participant or one of non-governmental organizations.

4.3.7. International observers must note whether observers are present at electoral precincts (voting premises), who commissioned them and when, when they started observation of the voting process, and whether they were to any degree restricted in their observation rights. Their comments may be used for additional understanding of situations at precincts and operation of precinct election bodies.

4.4. Voting premises and their equipment

Equipment of voting premises is one of the necessary attributes of organization of the voting procedure which ensures freedom and secrecy of expression of the will of voters (referendum participants).

4.4.1. As a rule, voting premises are provided to precinct election (referendum) commissions by heads of corresponding municipalities (local self-government bodies). Schools, clubs and other public or municipal buildings are usually used as voting premises. The following criteria are taken into account, specifically: availability of an easy access and convenient

transportation, access for the disabled, etc. Citizens must be informed about location of voting premises in advance.

4.4.2. Voting premises must be suitable for organization of voting and vote count processes, must be equipped with all the necessary facilities and be secure, e.g., protected from fire hazards. Technological equipment must be arranged in such a fashion so that to ensure that places where ballots are issued, booths and ballot boxes, as well as entrances and exits are in sight of precinct election (referendum) commission members, observers, international observers, and other persons entitled to be at electoral precincts (voting premises) simultaneously.

4.4.3. International observers must establish, specifically:

- whether signs guiding to voting premises are available;
- whether voters' (referendum participants') access to voting premises is complicated;
- whether access of disabled voters to voting premises is possible;
- whether electoral precincts (voting premises) are located in suitable or unsuitable places, in other words, to assess how adequately voting premises and equipment ensure maximum convenience for administration of voting;
- whether voting premises are adequately equipped with technical means, specifically, with communication and fire prevention means;
- whether voting premises are sufficiently spacious to allow domestic observers, international observers, media representatives and other participants of the election/referendum process as accounted for by election and referendum laws, whether desks used to register voters (referendum participants) and issue ballots, as well as booths, ballot boxes, entrance and exit can be observed simultaneously

4.5. Technological equipment for administration of voting

4.5.1. The state may develop, introduce and/or use new informational and computer technologies and technical and technological standards that promote openness and transparency of elections/referenda, facilitate registration of voters (referendum participants), promptly determine more exact vote returns and election/referendum results, starting from the level of election (referendum) precincts; opportunities for their verification that increase confidence of voters, candidates, political parties (coalitions), other participants of elections/referenda in election procedures, elections/referenda in general.

4.5.2. Voting premises must be equipped with all the necessary technological equipment required for administration of voting, including stationary and mobile ballot boxes.

4.5.3. Voting premises must be equipped to ensure secrecy of voting. Secrecy of expression of citizens' will is guaranteed by special booths or specially equipped places for voting in privacy. A hall is necessary to place booths in voting premises. Private voting booths must have working entrances-exits for voters (referendum participants). Each booth must have a desk and a chair and – in absence of other sources of lighting – a desk lamp. Private voting booths must be located in sight of precinct election (referendum) commission members, as well as in sight of domestic and international observers present at the election (referendum) precinct.

4.5.4. Stationary ballot boxes are designed for voting in voting premises and their number may be specified by law. Mobile ballot boxes are designed for early voting and voting outside voting premises. Both stationary and mobile ballot boxes must be spacious enough, convenient for voters (referendum participants) in terms of their height and position of ballot

slot so that to ensure integrity of ballots dropped in the box and integrity of those that are already in the box. Breach of ballot box integrity is a ground for invalidation of ballots.

4.5.5. The use of mobile ballot boxes expands opportunities for participation of voters (referendum participants) in elections but at the same time such opportunities may present a possibility to abuse and undermine confidence in the election/referendum process. The number of mobile ballot boxes must be accounted for by law or by decision of corresponding election (referendum) commission and the procedure of their utilization must be especially controlled by international observers.

4.5.6. When accounted for by election/referendum legislation a special stand may be set up within immediate proximity of the entrance to voting premises (or inside voting premises) where precinct election (referendum) commission places informational materials on all candidates, lists of candidates, a sample of voting (referendum) ballot completion, an enlarged copy of a vote return protocol and other information accounted for by law or by decision of superior election commissions.

4.5.7. While at electoral (referendum) precinct, international observers must establish, specifically:

- the composition and quality of technological equipment of electoral precinct (voting premises, premises for vote count and determination of vote returns);
- availability of equipment required to store ballots, lists of voters (referendum participants) and other election documentation;
- availability of information on election/referendum campaign that is set by election/referendum law.

4.6. Special forms of voting

International observer must know the rules of voting in special cases, specifically, early voting, voting with absentee certificates, voting outside voting premises with mobile ballot boxes or in military units, hospitals, and by mail. These special cases of voting are accounted for by law and must be especially observed.

4.6.1. Early voting

When election legislation provides for an early voting procedure international observers must pay attention to the following, specifically:

- reasons for early voting accounted for by law and actual reasons (for specific voters);
- overall organization of early voting, including an opportunity for control by observers, days and time, location of early voting;
- readiness of premises and technological equipment (ballot boxes, technical voting equipment, etc.) for early voting;
- ensuring secrecy of voting;
- using special mobile ballot boxes for early voting;
- conditions for storage of mobile ballot boxes and election documents;
- ratio of those who voted early and the total number of voters on the list of registered voters;
- any complaints and decisions on their adjudication by election body or other bodies, including courts.

4.6.2. Absentee certificate voting

Voter who will be unable to arrive at voting premises of the precinct where he/she is registered to vote may apply for an absentee voting certificate according to the law and vote

with it in the precinct where he/she will actually be on the voting day. It has to be taken into account that election legislation may set voting with absentee voting certificate for a candidate in election district and candidates in party lists or only for party lists, or otherwise. First of all, reasons and order of issuing absentee voting certificates must be considered for absentee voting certificates, as well as entering of information on voters who received and/or voted with absentee voting certificates, ratio of those who voted with absentee voting certificates vs. those who are included in the master voters' list, as well as establishing how this procedure assists in realization of voting rights of citizens. It is also necessary to examine complaints regarding organization of issuance of absentee voting certificates and procedure of voting and decisions taken.

4.6.3. Voting outside voting premises

The voting outside voting premises procedure is designed to provide an opportunity to vote to voters who are included in voters' list in a given electoral precinct and who are unable to independently arrive at voting premises for a good reason (due to a health condition, disability, family circumstances, etc.). Election laws not always specify that the voter shall prove impossibility of his/her coming to voting premises with documents. While observing voting outside voting premises international observers must pay attention to the following:

- If a list (register) of oral or written applications of voters requesting voting outside voting premises or applications of other persons on their behalf is maintained (describing reasons why personal attendance of voting premises by a certain voter is impossible);

- If written requests or evidence of oral requests of voters who cannot come to voting premises are available;

- Organization of visits to representatives of this voter category, in particular, if such voters are visited by at least two election commissioners, and domestic and/or international observers;

- The order in which mobile ballot boxes are used;

- Secrecy of voting;

- Reflection of information on voters who voted outside of premises into master election documents (voters' lists);

- The order of count of ballots cast by voters who voted outside of premises;

- If there were any complaints from voters and how they were adjudicated by election bodies or other bodies, including courts.

4.6.4. Administration of voting in medical institutions, sanatoriums, holiday hotels and other stationary institutions

When observing voting in medical institutions, sanatoriums, holiday hotels, and other stationary institutions and places of temporary residence of voters, international observers must examine, particularly, the order of composition of voters' lists, the number of voters with absentee voting certificates, administration of voting in terms of provision of voters with necessary information on elections, candidates, lists of candidates from political parties (coalitions), creation of conditions ensuring secrecy of ballot, etc.

It is also necessary to examine complaints regarding organization of voting in the said institutions and decisions adopted thereon.

4.6.5. Organization of voting in military units, institutions, and organizations

International observers planning to observe voting in military units, military institutions, and organizations must learn the existing procedure and rules of accessing those units set in election law and other laws in advance.

When voting is possible in military units, military institutions, and organizations attention must be paid to the following, specifically:

- whether materials necessary for voting have been delivered to military officers and personnel in advance so they could make a free and informed choice on the voting day;
- whether registration was provided;
- how multiple registration and multiple voting are prevented;
- will a special organization of voting be used in both cases or will it happen in accordance with the regular order;
- will conditions be provided to ensure secrecy of ballot and freedom from coercion;
- what procedure is set for transferring election documentation to superior election body or for its storage in cases set by election law.

It is necessary to examine complaints regarding organization of voting in military units, military institutions, and organizations, and decisions adopted thereon.

4.6.6. Organization of voting in penitentiary institutions and pre-trial detention facilities

International observers planning to observe voting in penitentiary institutions and pre-trial detention facilities in the cases when such voting is provided by the Constitution and/or national legislation must learn the existing procedure and rules of accessing those places.

While observing voting in penitentiary institutions and pre-trial detention facilities international observers must pay attention to the following:

- whether materials necessary for voting have been delivered to inmates of penitentiary institutions and pre-trial detention facilities so they could make a free and informed choice on the voting day;
- whether registration was provided; how multiple registration and multiple voting are prevented;
- will a special organization of voting be used or will it happen in accordance with the regular order;
- will conditions be provided to ensure secrecy of ballot and freedom from coercion.

It is necessary to examine complaints regarding organization of voting and decisions made thereon.

4.6.7. Organization of voting by mail

When election legislation sets a procedure for voting by mail, international observers must learn about the order and rules regulating the process of application for this type of voting in advance. They must also learn the procedure that exists for printing and storage of voting ballots for voting by mail (should they differ from regular ballots), the order for issuing ballots and registration of voters who expressed their wish to vote by mail.

On the day of voting international observers must pay attention to the following:

- how many ballots for voting by mail were issued by election body;
- how many envelopes with ballots were received by precinct election body by mail;
- what is the order of storage of such envelopes;
- whether postmarks (mailing stamps) are present on the envelopes;
- how the envelopes are open, ballots registered and voters' will is determined.

Observer must find out what is done by election bodies with envelopes and ballots for voting by mail when those are delivered by mail after electoral precinct is closed or voting is over (should the mailing date precede the voting day).

4.7. Automation of voting and vote count

4.7.1. Election or referendum laws or special laws and other legal acts may set voting in precincts (all or only some of them) assisted by technical means of voting and vote count in order to increase confidence of voters (referendum participants) in vote returns and election/referendum results and ensure faster processing of ballots. In accordance with national election and referendum legislation results obtained with technical means of vote count or determination of vote returns may be preliminary and be considered information without legal consequences or having legal consequences after being signed by members of election commission.

4.7.2. The protocol data on vote returns derived with assistance of technical means, protocol on elections/referenda results after being signed by members of election (referendum) commission may be transferred by technical communication channels to superior election commission electronically and computer printouts of mentioned protocols may be handed over for review to all persons who are entitled to receive copies of election (referendum) commission documents, and also be sent to mass and telecommunications media.

4.7.3. If election (referendum) commissions use technical means of voting and vote count they must allow international observers to familiarize themselves with the principles of their operation and their use in election/referendum campaign.

4.8. Procedure for tabulation of votes and determination of vote returns, election/referendum results

4.8.1. The procedure for ballot count, reporting and transporting of ballots must be explained by the central election commission to voters (referendum participants), political parties and media before elections/referenda. Ballots are counted openly and publicly, ensuring transparency of the system. Preliminary results must be provided in accordance with a certain schedule. International observers must assess this process and verify that it is perceived as open and public.

4.8.2. The procedure for ballot count must start immediately after the voting period is over and electoral (referendum) precinct is closed. It must be open and verifiable. Representatives of candidates, media and telecommunications, domestic and international observers must be entitled to observe the entire process, including vote count, and receive certified copies of official results (or protocols) of each electoral (referendum) precinct. Results must be displayed and made available to the public.

4.8.3. The process of summarization of results must be open for review, starting from precinct election commissions and ending with the central election commission, and it must be set in corresponding laws. Transporting of ballots, other election documentation must be transparent and secure. International observer must have access to the process and be able to monitor it, should election (referendum) commissions transfer preliminary or final vote returns and/or election/referendum results by computer.

4.9. Observation of vote count by election (referendum) commission

4.9.1. International observers are entitled to observe the vote count and compilation of voting result protocols. This is a very important stage of elections/referenda which must be observed in its entirety to ensure that ballots are counted accurately and results of the vote count adequately reflect expression of voters' (referendum participants') will.

4.9.2. The first stage of vote count must be completed at an election (referendum)

precinct. Any system where ballots are not counted directly in voting premises but are moved (transported) to other places for counting may create problems with openness and verification. International observers are entitled to accompany such movement of ballot boxes in accordance with the law or, if allowed by law, by approval of the chairman of election commission.

4.9.3. Vote count results at the level of electoral (referendum) precinct must be registered in a vote return protocol without obstacles. Summarization of results must be verifiable and open to the public at all levels of the system of election commissions.

4.9.4. Openness of the process is also ensured when all authorized representatives of political parties and candidates and other persons indicated by election/referendum law (including observers from public organizations, public associations, and groups of voters) have certified copies of the protocol.

4.9.5. Based on this, election results from separate electoral (referendum) precincts can be scrutinized at the next level of election commissions, as well as with the final results of the vote count. Results from electoral precincts may be verified in sequence (parallel) in comparison with official count by available certified copies of protocols on vote returns in electoral precincts, and protocols of superior election commissions. This process must be in sight of all observers and authorized representatives of political parties. Observations and results may be documented with assistance of the copies of protocols on vote returns, election/referendum results.

4.9.6. It is important for international observers to find answers to the following questions:

- if members of election (referendum) commissions are well aware what the process for establishing the outcome of voting is like;
- if vote count is done in a free environment, if observers were provided with adequate and equal conditions including for visual review of ballot marks;
- if vote count was conducted by members of election (referendum) commissions or they were in somehow assisted by unofficial persons;
- the time precinct election commissions took to count votes and enter results in the protocol and the time commissions of other levels took to do the same;
- if the number of registered voters (referendum participants) marked as voted corresponds with the number of ballots that were taken out of ballot boxes for vote count;
- if ballots are counted in a uniform fashion in all election commissions (e.g., contents of each ballot are announced by a member of election commission and/or showed to a person present at the count) and how they are sorted and how their integrity is ensured;
- how unused voting ballots are stored, destroyed or cancelled after the count;
- if a uniform procedure exists to identify invalid ballots, ballots of an unspecified format (the procedure may be accounted for by law or decision of election commission or other body);
- if invalid ballots are separated and retained for further review (repeat count or control recount);
- if the number of invalid ballots or ballots of an unspecified format in the ballot box is too large;
- if official persons (election commission members) make any marks on the ballots except those that they are entitled to do (e.g., indicate the reason for invalidation on the other side);
- if official forms – protocols and other election documents – were completed correctly

after the count and if they were signed by all official persons present; if dissenting opinions of election commission members were present and recorded election commission documents; what decisions were taken on them and if superior election commissions were notified of them;

– if observers and other persons indicated in the law, other legal acts, or decisions of election commissions were able to make copies of vote return protocols and have them certified by authorized election commission members or if they were able to receive certified copies;

– how election disputes and complaints were solved during the vote count and how many of them were submitted and reviewed;

– how openly and secure protocols, ballots, and election materials were transported after the vote count (according to law, observers are entitled to accompany transportation of vote return protocols or, should such right be granted by law – by approval of the chairman of election commission);

– if vote returns are transferred to superior election commissions in an open, secure and controllable fashion and if they are summed up correctly.

4.9.7. Voter (referendum participants) turnout (high or low turnout) at election (referendum) precincts may demonstrate, inter alia, the degree of citizens' confidence in elections/referenda and political forces taking part therein, while vote returns and election results may demonstrate a considerable (incidental) growth (reduction) of the level of representation of actual deputies or elected officials.

4.9.8. International observers must thoroughly study the grounds for validation of election/referendum results in certain electoral (referendum) precincts, in electoral districts, and learn possible motives for action (inaction) that caused invalidation of elections. International observers must also note whether preliminary results of vote count (without legal effect) were announced publicly and in accordance with existing order.

4.10. Observation of determination of vote returns and election/referendum results

4.10.1. Vote count results in the form of a vote return protocol (protocols) are transferred from electoral (referendum) precinct to a superior election (territorial) commission (referendum commission) of a relevant level where results are put together, verified, summarized, and entered into a vote return protocol of a corresponding territory accompanied by a summary table that contains data from all protocols submitted by subordinate election commissions, and are transferred to the next level, up to the central election commission. International observers must review methods of transportation, escort, and counting of ballots and must ensure that counting is verifiable starting from electoral precinct and ending with the central election commission. It is necessary to observe the vote count process at all levels of election commissions.

4.10.2. International observers must receive copies of the protocol on the outcome of voting and other election documents, if election legislation grants them the right to receive a copy from election commission or make one on their own account.

4.10.3. Election commissions may sometimes use computers, e-mail and other technical communication channels (technological systems for transmission of information) to transmit preliminary results. In such cases international observers must observe this process, must have a copy of computer printouts signed (certified) by corresponding member (members) of election commission and sealed with the stamp of that commission.

4.10.4. The following irregularities may be encountered in the process of observation of determination of vote returns and election results:

- 1) disorganized vote count procedure;
- 2) unfair vote count and submission of wrong results (forgery or falsification);
- 3) inadequate number of people counting votes;
- 4) substitution of ballot boxes or sabotage of voting machines and ballot counting machines;
- 5) loss of voting (referendum) ballots or ballot boxes;
- 6) arbitrary and uncontrolled recognition of ballots as invalid;
- 7) no measures undertaken to ensure integrity of unused, cancelled, invalidated ballots, spoiled and valid ballots, other election documentation (voters' lists, absentee certificates, etc.).

Section 5

PRELIMINARY AND FINAL STATEMENTS ON RESULTS OF INTERNATIONAL ELECTION/REFERENDUM OBSERVATION

5.1. Preliminary statement on results of international election/referendum observation

Based on observation results international observers must conclude whether elections/referenda complied with national legislation and international obligations of the state.

Assessments must focus on conclusions based on facts and must underline repeating tendencies observed during elections/referenda. Conclusions based on isolated cases or odd impressions and facts must be evaded.

Preliminary statement of international observers must be concise and must reflect the most substantial events from pre-election period. It must be based on facts and contain conclusions on compliance with national legislation and international obligations of the state in conducting democratic elections or referenda.

It is important to note that evaluation given in preliminary statement could be materially supplemented or even changed (partially or in full) by additional facts and information and it may not coincide with information reflected later in the final statement. It must be taken into account that although separate shortcomings may represent serious violations and must be noted it is repeated and mass violations that may seriously hinder the process of democratic elections.

When observation is conducted by groups of international observers (delegations, missions), the preliminary statement is delivered on behalf of the entire group and as a rule, must contain the following information:

- the number of members in the group and who they and its official head are;
- the total period and stages of observation in a particular election campaign;
- events attended by international observers before the voting day, including early voting;
- events attended by international observers on the voting day (which electoral precincts and which superior election commissions were visited by members of the group);
- positive examples of voting organization and concrete shortcomings and violations registered; reasons and measures undertaken for their rectification;
- the overall feeling of observation and primary evaluations and recommendations.

5.2. Final statement on results of international election/referendum observation³

³ The final statement on observation of referendum is made structurally in the same way, corresponding with main stages and procedures of preparation and administration of referendum.

The final statement must contain detailed information received during election observation and must be based on facts and verified data.

The purpose of the final statement is to issue a final statement on the election process based on two criteria: national legislation regulating election process and its practical application during elections; observation of international obligations in conducting democratic election by the state and guaranteeing electoral rights and freedoms of all participants of the election process. International observers must note cases when the law was not formally breached but the spirit of international obligation of the state was not observed. That is why in assessing election results it is important to take into account the measure to which the observed irregularities influenced the actual expression of voters' will and overall election results: poor organization is not always a sign of manipulation.

The final statement must be succinct but at the same time it must be exhaustive and must contain a conclusion about how the elections comply with the standards of national legislation and international election standards. A member of an international observation team who disagrees with the final statement is entitled to express his opinion in writing, which must be reviewed by the whole group of international observers.

Besides, the final statement may assess the effectiveness of:

- assistance in providing professional training of election administrators and other participants of the election process as accounted for by law;
- legal control over actions of candidates, political parties (coalitions), their authorized representatives and agents complying with the law;
- system of prevention of possible election fraud;
- resolution of election disputes by election commissions, courts and/or other authorized bodies and officials.

The final statement may contain recommendations for further improvement of election law, the process of election administration, suggestions and recommendations for organization of international observation, interaction with other international observers (e.g. from the OSCE Parliamentary Assembly, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, European Parliament, ODIHR OSCE, Association of Central and Eastern European Election Officials) in the course of further development and improvement of the international legal basis (standards) of administration of democratic elections, unified approach to organization of international observation of elections.

The final statement must contain the following basic sections:

1. Introduction:

- General information about elections;
- Composition of the delegation of international observers from CIS member states;
- Period and duration of international observation (e.g. the period of nomination of candidates, election campaigning or voting);
- Object of observation, including levels of election commissions.

2. Election legislation:

- Constitutions, election laws and other legal acts concerning elections, specifically passed in a referendum;

- Decisions of the central, district and other election bodies;

- Decisions of other bodies, including Constitutional and/or Supreme Courts;

3. Election commissions:

- The system and status of election commissions, members and staff of election commissions, other subordinate bodies and institutions under election commissions;
 - Principles and order of formation, early termination of powers of election commissions, or some of its members, including during election campaign;
 - Training (education) of members of election commissions, staff members of election commissions;
 - Openness and transparency in operation of election commissions.
4. Measures undertaken to educate voters, train election administrators and other participants of the election process:
- Activities of election commissions in voter education (training) and in informing them about elections, in training of election administrators, including members of subordinate election commissions;
 - Activities of election organizations in training of participants of the election process.
5. Registration of voters, creation of electoral districts and electoral precincts:
- Registration of citizens and composition of voters' lists (master and/or additional);
 - Creation of electoral districts and electoral precincts.
6. Funding of elections and election campaign:
- Order and timeframe of financing of elections, sources of funding of candidates' campaigns, political parties' campaigns;
 - Order of creation and expenditure of candidates' election funds;
 - Observation of the order of expenditure of funds in preparation and administration of elections, election campaigns.
7. Registration of candidates, political parties (coalitions) and lists of their candidates:
- Nomination of candidates;
 - Registration of political parties (coalitions);
 - Registration, denial of registration, reversal of registration of candidates (lists of candidates);
 - Guarantees of activities of candidates, political parties (coalitions) which nominated candidates.
8. Campaigning:
- The right to campaign, order and timeframe of its conduct;
 - Consequences of abuse of the right to campaign;
9. Mass media and telecommunications and their role in the election process:
- Electronic media;
 - Printed media;
 - Internet.
10. Observation at electoral precinct on the voting day:
- How many electoral precincts were visited by international observers, which electoral precincts, their main characteristics;
 - Main conclusions related to assessment of administration of voting.
11. Observation of vote count at election bodies:
- Which electoral precincts were visited by international observers to monitor vote count;
 - If international observers accompanied authorized members of election commissions transporting election documents to superior election commissions;
 - If observers received copies of protocols and other documents on the outcome of vot-

ing and vote count;

- Main conclusions after observing vote count and determination of vote returns.

12. Summarization and verification of vote count results, vote returns, determination of election results.

13. Protection of electoral rights and freedoms of participants of the election process, resolution of election disputes:

- Responsibility for breaching election law;
- Responsibility for breaching electoral rights and freedoms of citizens and other participants of the election process;

– Resolution of election disputes by election commissions;

- Resolution of election disputes by courts and other authorized bodies and officials.

14. Conclusion:

- Compliance of elections with national legislation;

– Compliance of elections with the universally recognized principles of the international law in administration of democratic elections, international commitments of the state in administration of democratic elections.

15. Recommendations:

- On improvement of election legislation;

– On organization of international observation, interaction with other observers, improvement of current international election standards.

Appendix III

**Tentative form for CIS observers reporting election observation
during the voting day**

**Reporting observation of electoral precinct #
Observation Group**

Name/Initials	Accreditation Number
1.	
2.	

Electoral Precinct

Electoral District	Name of Electoral Precinct/Number	Type of Electoral Precinct
---------------------------	--	-----------------------------------

Time of Visit

Time of arrival

Time of departure

Number of voters registered:

– In master list

– In additional list

Number of voters who voted by _____ (Hrs)

Before entering the electoral precinct

Evaluate general atmosphere; it is useful to listen to what voters or stand-biers talk about. Leave your notes at the back of the form.

Yes/No

Was electoral precinct hard to find?

Was access to electoral precinct difficult?

Is electoral precinct accessible by transportation?

Mark if you observed the following:

– gathering of police officers

– intimidation of voters

– indications of general campaigning or persuasion

– indications of handing-out of anything or any food offerings

– posters or other campaign materials

– any indications of election campaigning

**Inside the electoral precinct: people present, general feeling inside the premises
of electoral precinct**

Please mark your notes at the reverse side of this form

Members of precinct election commission	How many and representing which parties?
Party/candidate representatives	Yes/No/Not sure of party affiliation
Media representatives	Yes/No/ Not sure
Domestic observers	Yes/No/ Not sure
Law-enforcement representatives	Yes/No/ Not sure
Unauthorized personnel	Yes/No/ Not sure
How is electoral precinct equipped technologically	
Are there waiting queues at electoral precinct	
Were there signs of election campaigning at electoral precinct	
<u>Were there any campaign materials</u>	
Was voter information clear and exhaustive	

In the electoral precinct: voting procedure

Assess each stage of the voting procedure in order.

Please mark your notes at the reverse side of this Form

Yes/No

Registration problems
Identification problems
Voting ballots:
– are not signed
– are signed
– are stamped
Is secrecy of ballot observed
Are there signs that some ballots are completed outside voting booths
Are there indications of family voting
How are unused/invalidated ballots kept
Is assistance to elderly (disabled, etc.) voters provided
Are ballot boxes sealed
Are voting booths and ballot boxes in sight of those who are entitled to observe
Are mobile boxes used
Other problems

Approximate time each voter needs to vote

Disruption of the voting procedure

Yes/No/Not aware
Details/Reasons

CONVENTION ON THE STANDARDS OF DEMOCRATIC ELECTIONS

Was the electoral precinct open on time

Were there any disruptions in voting

Readiness of the electoral precinct

The electoral precinct:

- availability of necessary technological equipment
- availability of legal documents
- availability of information and reference materials

Election administrators:

- knowledge of current legislation
- knowledge of rules and procedures
- ability to cope with extraordinary situations

Violation that you are aware of:

Mark all the details of voting procedure violations and election campaign conduct that you were notified of, as well as who reported the information. Address your inquiries to party representatives, local observers, voters and members of election bodies.

Indicate if you had an opportunity to verify this information.

Details and Comments:

Overall impression

Overall, the voting process in the electoral precinct went

Very badly

Good

Very good

Important information

Please use your time while driving in the car provided for election observation and exchange opinions on visiting the electoral precinct. Complete the observation form. Specifically, write down any details that you observed or you heard of and that looked like violations, or, on the contrary, include positive information about

voting.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 19 March 2007

CDL-AD(2007)007

Opinion No. 399/2006

Or. Engl.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)**

**OPINION ON THE CONVENTION
ON THE STANDARDS OF DEMOCRATIC ELECTIONS,
ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE MEMBER STATES
OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES***

**adopted by the Venice Commission
at its 70th plenary session
(Venice, 16–17 March 2007)**

* Впервые, на наш взгляд, Венецианская комиссия “К демократии через право” приняла заключение на действующую Конвенцию, посвященную стандартам демократических выборов, избирательных прав и свобод. См.: Венецианская комиссия – www.venice.coe.int (примеч. *В.И. Лысенко*).

on the basis of comments by
Mr. Christoph GRABENWARTER (member, Austria)

Introduction

1. By letter dated 28 September 2006, the Secretary General of the Council of Europe asked for an opinion on the Venice Commission on the Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the Commonwealth of Independent States (CDL-EL(2006)031rev).

2. The above-mentioned Convention was adopted on 7 October 2002 and was ratified up to now by Armenia, Kyrgyzstan, Moldova, Russia and Tajikistan.

3. The request by the Secretary General takes place in the framework of the discussion about the possibility to adopt a European convention in the electoral field as a Council of Europe convention. The issue whether the text submitted for opinion could inspire a European Convention will then have to be addressed.

4. The Venice Commission entrusted Mr. Christoph Grabenwarter (member, Austria) to prepare the comments which are the basis for this opinion.

5. This opinion is based on a non official English translation of the Convention.

6. A first draft opinion was examined by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006). The final opinion was adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16–17 March 2007).

Preliminary remarks

7. The Convention explicitly intends to “assure guarantees of public and international election observation in the States party to the Convention” and to “ensure the combination of generally accepted election standards of elections and national norms for election regulation, voting rights and freedoms of the person and citizen, and guarantees of their execution and protection” (Preamble).

8. According to the Preamble too, the Member States declare to implement the provisions of the Convention on the basis of the constitution and national legislation and adequate governmental policy, and intend to take into consideration national and historical traditions, which tends to seriously restrict the reach of the convention.

9. At first glance, when one looks at the proliferation of international documents and Conventions, one may even wonder how many Conventions of Rights Fundamental Rights may bear. In fact, in European countries, electoral rights and freedoms are almost always ruled by national Constitutions, and by most human rights Conventions and Declarations, since the 1789 Declaration des Droits de l’Homme et du Citoyen (Articles 3 and 6: “The principle of any sovereignty lies primarily in the Nation”; and “The law is the expression of the general will. All citizens have the right to contribute personally or by their representatives to its formation”). Among these Conventions and Declarations, the following may be pointed out:

- the 1948 United Nations Universal Declaration of Human Rights (Article 21: “the will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures”);

- the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (Article 25: “Every citizen shall have the right and the opportunity... (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine

periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors”);

- the ECHR and the already quoted Article 3 of Protocol No. 1 (The Parties undertake “to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”); or

- the Code of good practice in electoral matters of the European Commission for Democracy through Law (CDL-AD(2002)023rev).

10. In Articles 13, 18 and 19, the Convention provides for a number of political rights in the context of elections. In this respect, a Council of Europe document should make reference at least once to the relevant Articles 10 and 11 of the ECHR and of Article 3 of Protocol No. 1. Such a reference would also ensure that restrictions on these rights are admissible within the limits of the “necessity” test made by the European Court of Human Rights. Although the Convention makes reference to international obligations, restrictions etc. in Articles 18, paragraph 2 and 20, paragraph 1, this is not enough to cover the whole election process and the corresponding electoral campaigns. The Convention also goes on to regulate in a detailed way the political process leading to elections. In this respect it should be kept in mind that the European Convention on Human Rights allows restrictions beyond those formulated in the Convention, such as restrictions on the political activity of civil servants, soldiers, policemen etc. in particular in post-communist times.

11. Different texts and different wordings have often the same purpose: to grant a given fundamental right, such as the right to political participation, in general, and the right to suffrage which makes political participation possible.

12. Nonetheless, it is possible to find differences of perspectives. In particular, the Convention states in its Preamble the wish of the States parties to this Convention to “promote the establishment and development of the representative rule, of democratic traditions for expression of the nation’s will in the course of elections, exercising another forms of sovereignty of the people based on rule of law, taking into consideration national and historic traditions.”

13. Those purposes seem to reveal a particular position. In general, the right to political participation appears linked to general concepts such as national/popular sovereignty, rule of law, and so on. Modern states (be it parliamentary Britain, be it revolutionary France) give birth to new political structures, based on national/people’s will, and the rule of law as expression of that will. At first glance, elections, and electoral traditions, are not democratic, in the sense of not being based on universal suffrage. Nevertheless, they evolve, more or less peacefully, by enlarging the right to vote and the right to be elected. In this sense, in most countries of Western Europe, there is an “electoral heritage” which is linked to democratic values. Elections express the will of the nation, first; and of the people, after. However, the perspective is individualist, as in most of the liberal Declarations of rights. The vote is (must be) free. The vote is (must be) secret. The vote is (must be) direct. The votes are (must be) equal.

14. In this Convention, however, there is not a wish to describe the principles of a common electoral heritage (as in the “Code” of the European Commission for Democracy through Law), but to prescribe the principles which should contribute “to the development of democratic traditions”, according to the explicit purpose of this Convention. In a sense, it could be said that the Convention tries to develop a democratic tradition that already exists in other countries and spheres. In western traditions, the development of elections is more or less parallel to the development of democracy. However, in the Convention, there seems to be the idea that elections can be not democratic at all.

15. The consequence is what could be called a “structural/global approach”, more than an “individual” one. In other words, the Convention seems to point out how elections have to be held to be democratic (free elections, genuine elections, fair elections), more than the features of the democratic vote (free, universal, secret, direct suffrage), which seem to be more or less known. That is why the Convention primarily defines standards, rather than the rights of the voters. These are, of course, also considered. But the Convention emphasises other aspects, such as real political pluralism, multi-party system and real and possibility of election based on the constitution and the laws, as previous requirements (Article 9, paragraph 2); the right not to participate in elections (Article 8, paragraph 2), or the definition of the rights of national and international observers (Articles 14 and 15).

16. In a way, it could be even said that this Convention responds to a previous heritage of non-democratic elections. The suffrage is well known, but the functioning of the whole system may not be democratic. The emphasis is not as much in the suffrage as in the elections as a whole. Of course, democratic elections require universal, free, secret, direct, equal votes. That is not enough. Without real pluralism, multi-partism, freedom not to participate, without observers the votes can be considered useless in democratic terms. Elections can be fraudulent.

17. The present opinion does not address the implementation of the Convention. It should however be reminded that the implementation of law is as important as its content, in particular for ensuring free and fair elections. Observations reports by the Parliamentary Assembly and other international organisations showed that a number of elections were not (fully) organised in conformity with international standards, including in countries which ratified the Convention¹⁻⁴.

General Remarks on the system of the Convention

18. The Convention consists of a preamble and 26 Articles. There are, however, no further divisions in the Convention’s text (e.g. “parts”, “sections” or “chapters”). The **inner structure** of the Convention is nowhere mentioned. One can discern three different parts. The first part (Articles 1 to 10) deals with the standards of democratic elections including election principles such as: periodic and mandatory, free, genuine, fair, open and transparent elections based on universal and equal suffrage, held by secret vote, assuring voters of their freedom to vote with effective judicial protection and monitoring by public and international bodies. Article 18, on measures not to be considered as discriminatory, may be included in this first part as relating to the principles of democratic elections.

19. A second part includes Articles 11 to 17. It defines the status of “election participants” and the technological infrastructure of the modern electoral process, ensuring equal legal possibilities for all election participants, including public monitoring of elections and stronger judicial guarantees. It lays down the basic rules of the status and powers of observers and candidates’ agents, the procedure for filing complaints against violations of the electoral rights and freedoms of election participants with courts and other bodies, as well as general principles for the formation of a transparent funding mechanism for elections and the election campaigns of candidates and political parties.

20. A third part defines the obligations of the parties to the Convention and regulates

¹⁻⁴ For a summary of problems arising in practice, see CDL-AD(2006)018, Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe -Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, adopted by the Council for Democratic Elections at its 1.7th, meeting (Venice, 8–9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006).

the signing, ratification and entry into force of the Convention, as well as its implementation. It includes Articles 19 to 26.

21. The **systematic order** within the text of the Convention suffers certain inaccuracies. The following examples shall demonstrate this.

a. While Article 1 uses the term “principles of periodicity and an obligatory nature, fairness, authenticity and freedom of elections on the basis of universal, equal suffrage with a secret balloting, providing for freedom of expression of voters’ will.”, this order is not maintained in the further rules of the Convention, since the principle of “universal suffrage” is mentioned in the first place (Article 2), while free (Article 8), genuine (Article 9) and fair (Article 10) are mentioned in the end.

b. While the right to elect and to be elected is separately mentioned in Article 1, paragraph 2, it is at the same time considered as the first aspect of the universal suffrage in Article 2, paragraph 1.a. The separate mentioning of these rights in Article 1, paragraph 2 could have been left out and consequently considered as one of the main aspects of the universal suffrage such as provided later on in this paragraph. On the other hand, the principle of “direct suffrage” is only regulated in Article 4, but it is not enumerated in the introductory Article 1, although it is undoubtedly one of the generally accepted election principles; this would have justified its incorporation in Article 1 of the Convention.

c. Certain rules of the Convention contain at the same time material principles and procedural guarantees for these principles. There is no stringent system in the Convention.

22. Democratic elections can only be held if certain basic conditions of a democratic society based on the rule of law are met. The so-called “European electoral heritage” consists of the fundamental rule that the suffrage must be universal, equal, free, secret and direct. Furthermore, elections must be held periodically.

23. In the Convention, democratic elections are considered as “one of the highest direct expressions of the people’s power and will” (Article 1, paragraph 1). Common European “election standards” in the sense of the Convention (Article 1, paragraph 2) includes:

- the right to elect and to be elected,
- periodic and mandatory, fair, genuine and free elections,
- based on universal, equal suffrage and held by secret ballot which ensure free expression of the will of voters,
- judicial and other protection of the electoral rights and freedoms of a human being and citizen,
- the effective public control over and international observation of elections,
- guarantees for realization of electoral rights and freedoms of participants in the electoral process.

24. The enumeration of election standards in Article 1 of the Convention has certainly an introductory and programmatic character, while the single election standards are defined and explained in the following articles of the Convention. However, there is no clear structure in that respect. The principle of free elections (Article 1, paragraph 2) is established by following Articles: Free elections: Article 8. Periodic and mandatory elections: Article 6. Fair elections: Article 10; Genuine elections: Article 9; Open and transparent elections: Article 7. Election principles of universal and equal suffrage are defined in Articles 2 and 3. The conditions of secret voting are defined in Article 5. Direct suffrage is not included in Article 1, paragraph 2, though it is mentioned in Article 4 of the Convention. In addition to these election principles, Article 9, paragraph 4 refers to the official language of elections (see also Article 17).

25. These comments will follow the structure described above (paragraphs 18 to 20), pointing out different aspects of the Convention.

First Part: Standards of democratic elections, voting principles (Articles 1 to 10, 18)

26. As has already been noted, the first group of articles tries to define the standards of democratic elections, which include rights, principles and organisational elements.

27. Article 1 defines these principles. According to Article 1, paragraph 2 the principles include the following: **Democratic elections must be periodic and mandatory, fair, genuine, free, secret, based on universal and equal suffrage, open, and public.** Different features which, as has been said, refer to the whole election, and not only to each one of the votes.

28. Article 1 includes two principles that call for a comment. Article 1, paragraph 5 stipulates that elected persons shall “assume office ... thereby admitting their responsibility to voters” and shall “remain in office until the period of their powers expires or these powers are terminated otherwise.” This statement seems rather general and at least partly political.

29. Article 1, paragraph 7 raises the following problem: according to the Convention foreign nationals, stateless persons, foreign legal entities and “international public movements” shall not be allowed to participate in any activity “conducive or obstructive to the preparation and conduct of election.” This wording must be understood as a general prohibition of participation of foreigners in electoral campaigns. This conflicts not only with the constitutional law of some member states of the Council of Europe but also with the law of the European Union (EU). If a Convention were drafted at European level, it should take this issue into consideration. It is true that states parties to the European Convention of Human Rights (ECHR) are allowed to restrict the rights of foreigners in the context of political activities (Article 16 ECHR). However, there is no obligation under the Convention. On the contrary, under certain circumstances states parties to the Convention, which are also members of the EU at the same time, must not take advantage of this permission. First, it is generally suggested that this article does not apply to EU foreigners in an EU member state. This has been confirmed by the European Court of Human Rights in the case of a person who stood for election for the European Parliament (case of Piermont/France, judgment of 27.4.1995; Series A314). For elections on the level of local communities this problem is even more evident. As there is a right for EU foreigners to stand for elections on local community level such a prohibition would prevent those people from using a right provided in community law and to be confirmed by the draft Constitution of the European Union. Finally a number of European states give the right to vote to certain groups of foreigners even at the national level. At least, the reach of Article 1, paragraph 7 should be clarified.

30. In addition, the strict ban on donations from foreign sources (Article 12, paragraph 3) seems too strict having regard to the variety of systems in Europe. At least, it should apply only when there is an explicit prohibition in the national legislation and should be “necessary in a democratic society” in the meaning of Article 11, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights. The stricter rules of European Union law are reserved⁵.

31. The principle of **universal suffrage** in the sense of Article 2 refers to the active and passive electoral rights, in other words to the right to vote (the “right to elect”) and the right to stand for election (the “right to be elected”, paragraph 1. a).

32. Article 2, paragraph 1.b includes a prohibition of discriminatory restrictions, para-

⁵ See the Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (March 2006), CDL-AD (2006)014.

graph 1.c deals with the right to vote of citizens residing abroad, paragraph 1.d is a provision dealing with the voter lists.

33. According to Article 2, paragraph 1.a each citizen who has attained the age established by the Constitution has the right to elect and be elected. The Convention does not give a precise minimum age for the right to vote.

34. In the context of universal suffrage Article 18, and in particular its paragraph 1.b has to be mentioned, which allows States to deprive those kept in detention under a court sentence of the right to vote and to be elected. In this general way, this rule is contrary to Article 3 of Protocol No. 1 to the ECHR in its interpretation given by the European Court of Human Rights in its *Hirst* case⁶. In view of the judgment given in the *Hirst* case, this blanket removal of voting rights for all detainees should then be amended to cover only prisoners convicted of certain major crimes.

35. The principle of equal suffrage is dealt with in Article 3 of the Convention. The observance of this principle comprises a variety of aspects. It means that each voter has one vote or the same number of votes as other voters and his vote has the equivalent weight to that of other voters (“equality in voting rights”; Article 3, paragraph 1.a). According to the Convention, electoral districts should be formed on an equal basis, so that voting results should reflect the will of the voters most accurately and fully. Deviations from the average representation quota may be allowed e.g. for areas of compact settlement of national minorities and ethnic groups (“equality in voting power”; Article 3, paragraph 1.b). The Convention could state that some exceptions in favour of national minorities are admissible (cf. Code of Good Practice in Electoral Matters, 1.2.4.b).

36. Article 3, paragraph 2 provides for access to polling stations, paragraph 3 establishes other possibilities of voting, such as early voting, outside the polling station or “by means of other voting procedures ensuring maximum convenience for voters”.

37. In this context it has to be mentioned that, if the present (detailed) structure of the Convention is maintained, problems with regard to remote voting should be addressed more precisely. Convenience for voters must not be the only criterion for alternative means of voting. This is even more important as there are a number of initiatives on national level in a number of states as well as on international level, in particular within the framework of the Council of Europe. Reference is made to Recommendation Rec. (2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. In particular, provisions providing for security, reliability and transparency of such voting methods should be introduced. This also applies to other forms of remote voting such as the traditional form of postal voting and proxy voting. These questions could also be dealt with in a more precise manner in the provision on secret voting (Article 5).

38. The principle of **direct suffrage** is prominently dealt with in Article 4, although direct suffrage is not enumerated explicitly in Article 1, paragraph 2 of the Convention. According to this provision, direct suffrage should be applied to at least one of the chambers of the national parliament. However it does not contain any provision for regional or local assemblies (see European Charter of Local self-government, ETS No. 122). The direct election of the national legislative assembly (and regional or local representative bodies) is one of the principal aspects of the European constitutional and democratic heritage. If in a bicameral system, the other chamber is not elected by direct elections, this does not contradict the provisions of the Convention (Article 4, paragraph 3).

⁶ *Hirst v. United Kingdom* (2), Application No. 74025/01, Judgment of 6 October 2005.

39. Observance of the principle of **secret voting** means exclusion of any control whatsoever over the expression of the will of voters, assurance of equal conditions for making a free choice (Article 5, paragraph 1). The voters' right of secret voting is one aspect of voter freedom and shall not be restricted in any way and by anything (Article 5, paragraph 2).

40. The Convention does not mention the respect for fundamental rights, in particular freedom of expression and of the press, freedom of circulation inside the country, freedom of assembly and freedom of association for political purposes, including the creation of political parties, as preconditions for democratic elections⁷.

41. In accordance with Article 3 of the Additional Protocol to the European Human Rights Convention and Article 25.b of the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 6, paragraph 1 of the Convention provides for periodic elections held at reasonable intervals. The Convention does not provide for a maximum period of powers. Elections shall be held so that the basis for the elective bodies be always "formed by the free will of the people". One can have reasonable doubts whether this pathetic formula gives a practical guideline.

42. The Convention foresees the possibility of restrictions on electoral rights and freedoms, including election postponement, in extreme situations such as state of emergency or martial law (Article 6, paragraph 5). There should be provisions to guarantee against unjustified prolongation or adjournment because of emergency situations.

43. The content of the principle of "open and transparent elections" (Article 7) is also quite traditional: "Elections shall be prepared and conducted openly and publicly" (Article 7, paragraph 1). This refers to all decisions related with the electoral process, including legal acts (which "shall not be applicable unless they have been officially published", Article 7, paragraph 3). Observance of the principle of open and public elections must "ensure creation of legal conditions for public and international monitoring of elections" (Article 7, paragraph 5).

44. The principle of "free suffrage" dealt with in Article 8 of the Convention under the head of "Free Elections" is based on two different aspects: firstly, free formation of the elector's opinion and secondly, free expression of this opinion including the freedom of voting procedure and accurate assessment of the result.

45. Article 8 of the Convention refers to "free elections" in the sense that the holding of free elections should in any case be based on the supremacy of the constitution which is the basis for the legal and other guarantees of strict observance of the principle of free elections in the course of the entire electoral process (cf. Article 9, paragraph 2). In addition, it defines the principle of free elections by the ability of citizens and other participants in the electoral process, to choose, without any influence, coercion or threat or any other unlawful inducement, whether to participate or not to participate in elections in the forms allowed by law and by lawful methods, without fear of any punishment or mistreatment regardless of voting returns and election results (Article 8, paragraph 1). Participation of a citizen in elections should be free and voluntary (Article 8, paragraph 2).

46. The determination of a freely expressed will of voters and its implementation shall be ensured separately by the observance of the principle of "genuine elections" established by Article 9 of the Convention, although the principle of genuine elections can generally be considered as an integral part of the principle of free suffrage in the mentioned meaning.

47. The Convention does not refer explicitly to the freedom of voters to form an opinion. Even if some implicit references to this principle may be found (see e.g. Article 13, para-

⁷ See Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002)023rev), II.2.a.

graph 5 relating to access to media), the text of the Convention focuses much more on free expression of the voter's opinion than on its free formation, whereas it is now admitted that what happens on Election Day is just part of a process whose previous stages are also of great importance for ensuring free suffrage⁸.

48. Neither does the Convention refer to the issue of free media. It must however be reminded once again that respect of freedom of expression and of the press is an essential prerequisite of democratic elections⁹.

49. According to Article 8, paragraph 2, "no one shall compel..." a citizen to vote for or against any definite candidate. With regard to the fact that the Convention is an international treaty, it would be more in conformity with general practice that it does not impose direct prohibitions on individual persons. The same is true for Article 8, paragraph 3.

50. In a number of European countries, the legislature may impose a duty to participate in elections. This is not explicitly accepted in the Convention. It may be advisable to include such a provision in the text of the Convention.

51. Article 9 refers to "**genuine elections**" which is a basic principle, perhaps even the most basic principle. As already mentioned before (see for example paragraph 45), the rules and measures provided in paragraphs 2 to 6 of Article 9 could, however, be regarded as being contained in the principles of free and equal suffrage, so the separate mentioning of an additional principle of "genuine elections" is not necessary. The meaning of "genuine" in this context is not clear, especially in relation to the principle of "free elections".

52. When we talk about democratic elections, we mean "genuine elections", and this idea implies "the determination of a freely expressed will of voters and its direct implementation", defining "a real and law-based possibility to elect candidates", in a framework of "real political pluralism, ideological diversity, and a multi-party system", through parties "whose lawful activity is under the legal protection of the state". That "real" possibility also requires that voters have "free access to information", and that candidates have free access to the "mass information and telecommunications media" (Article 9, paragraph 3). This guarantee includes the right to appeal possible violations of the election laws (Article 9, paragraph 7). However, the obligation for candidates and parties "to accept the voting returns and results of democratic elections", included in the same provision, could be abused by power when interpreted in its favour. Moreover, Article 9, paragraph 8 seems too draconian.

53. The principle of "**fair elections**" (Article 10) shall ensure equal legal conditions to all election participants. "Fair elections" should guarantee (Article 10, paragraph 2):

- a) universal and equal suffrage (Articles 2 and 3),
- b) equal possibilities for participation in an election campaign (e.g. Article 13),
- c) fair and open funding of elections, election campaigns of candidates, political parties (coalitions) (Article 12),
- d) honest voting and vote counting, full and swift communication of the results of voting with an official publication of all results,
- e) organisation of the electoral process by impartial election bodies (Article 11), working openly and publicly and under effective public and international observation (Articles 15 and 16),

⁸ Cf. Code of Good Practice in Electoral Matters, 1.3.1.

⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters, 11.1. a.; Copenhagen document, points 7.7 and 7.8.

f) prompt and effective adjudication of complaints about violations of electoral rights and freedoms (Article 16).

54. Most of these points are classical. There are also some original aspects, whose meaning should be possibly better understood in the global perspective already pointed out. For instance, Article 10, paragraph 2.d includes within the guarantee of fair elections the “honest voting and vote counting”, and the “full and swift communication of the results of voting with an official publication of all results”.

55. The significance of this Article 10 may also be qualified as programmatic, as it gives an overall view of certain aspects of fair elections referring to provisions contained in other articles of the Convention.

Second part: Voting procedure lato sensu (Articles 11 to 17)

56. The first article dealing with the voting procedure is Article 11 according to which preparation and conduct of elections, assurance and protection of electoral rights and freedoms of citizens and control over their observance shall be entrusted to **election bodies** with their status, competence and powers being established by the constitution and other legislative acts (Article 11, paragraph 1). The central electoral body or commission should have a permanent status and a special composition, facilitating maximum impartiality¹⁰. Article 11 does not, however, refer to this particular aspect.

57. The procedure for the formation of election bodies, their powers, organisation of their activity as well as the procedure, grounds and time for dissolution of an election body or premature termination of the powers of their members should be established by law (Article 11, paragraph 3). Further guarantees of independence are included. Decisions shall be binding on all authorities, political parties and organisations (paragraph 6).

58. Article 12 provides rules for funding of elections and election campaigns. It requires, of course (although this rule may be absent in most of traditional electoral laws) that the public activities connected with elections shall be funded from the budget (paragraph 1).

59. According to paragraph 2 the state shall, on a fair basis, allocate budget funds to candidates and political parties. Private funding is possible as well. This “dual” system is quite common in most political systems in the Council of Europe member states. The rules include the possibility of limiting the size of the election fund, and the openness and transparency of private donations and expenses (Article 11, paragraphs 2 and 4), which allows an effective control by the competent bodies. The Convention does not provide for criteria according to which public funding is distributed to candidates and/or political parties after the elections. It would be suitable to add such criteria including the principle of equality. The allocation of public funds must follow objective criteria, such as number of votes received in previous elections, the number of registered candidates, the status of parliamentary party, etc.¹¹

60. The provision generally forbidding foreign donation (Article 12, paragraph 4) seems excessive, bearing inter alia in mind that to some extent there is or may be right to vote for foreigners or nationals living abroad. Moreover this rule will be difficult to control (see above paragraphs 29 and 30).

61. Article 13 deals with **information support of election campaigning**. The States must ensure basic freedoms (of the search for, collection and dissemination of information).

¹⁰ Code of Good Practice in Electoral Matters, II.3.

¹¹ Cf. Code of Good Practice in Electoral Matters, I.2.3.

The Convention provides for a number of guarantees of neutrality of the mass media. Candidates and political parties shall have an equal opportunity of access to the mass media (paragraph 5). This is a fundamental pillar of modern elections. With regard to the “equal” access (“on an equitable basis”) to mass media required according to Article 13, paragraph 5 of the Convention reference is made to national practice according to which the size of a party may influence the extent of access to the mass media.

62. The provision of Article 13, paragraph 6, according to which “no abuse of the freedom of speech and freedom of mass media shall be allowed, including calls for a violent seizure of power, a violent change of the state system, violent change of the constitutional system and violation of the territorial integrity of a state, warmongering, calls for terrorist or other violent acts, incitement to social, racial, national, ethnic, religious hatred and enmity”, seems more problematic. The problem will naturally be the effective control and implementation of such rules. It should be made clear that they have to be applied in conformity with the principle of proportionality.

63. Article 13, paragraph 7 looks justified but what about transmissions from other (non-Convention) States? Perhaps we should be thinking of a wider range of States who would refrain from slanted coverage of foreign elections.

64. Articles 14 and 15 deal with national and international observers. Article 14 rules the “**status and powers of national observers**”. The different provisions reflect international standards of control by representatives of the political parties or candidates.

65. Article 15 on international observers considers an aspect which is quite common in “new democracies”, that is the participation in the electoral process of international observers, experts usually appointed by international organisations to guarantee the respect of all rights and freedoms constitutionally, legally or conventionally established. Article 15, paragraph 8 establishes a quite comprehensive list of powers. This obviously highlights the limits the prohibition to “engage in any activity unrelated to monitoring of the election campaign” (Article 15, paragraph 7) and to “interfere in the electoral process”, as well as of the obligation to abide by such principles as political neutrality, impartiality, non-expression of any preferences or opinions with regard to elections bodies, bodies of state power and other bodies, officials, participants in the electoral process (Article 15, paragraph 9). In other words, the latest provisions should not be abused in order to prevent observers from doing their work, in particular in saying whether elections bodies, bodies of state power etc. acted or not in conformity with the law and international standards.

66. The possibility to withdraw international observers’ accreditation (Article 15, paragraph 7) could in particular lead to abuses. It should be interpreted in conformity with the principle of proportionality. The same is true for the restrictions on their rights based on national security (Article 15, paragraph 8.a) and for restrictions on the access of national observers to “documents indicated in election laws” (Article 14, paragraph 3.a. It is actually doubtful that any document related to elections might affect national security.

67. Article 16 includes a more programmatic provision on **complaints about and responsibility for violation of electoral rights and freedoms of citizens**. In the event of violation of the standards of democratic elections, electoral rights and freedom of citizens according to this Convention the injured person(s) shall have the right and possibility to complain about the violation and have the violated rights restored by courts and election bodies (paragraph 1). Persons guilty of unlawful actions (omissions) shall bear responsibility in accordance with law (paragraph 2). Electoral Documentation – as a precondition for effective control of the elec-

toral process – is provided for in Article 17. These provisions stand in a clear contrast to the detailed previous 15 articles of the Convention. However, without proper rules on complaints and appeals, electoral law is just *lex imperfecta*; the importance of the issue must therefore be underlined¹².

Third part; Signature, ratification, entry into force and implementation (Articles 19 to 26)

68. The third part of the Convention sets up some general rules. Article 19 summarises the “obligations” undertaken by the Parties to the Convention. Most of those obligations have already been pointed out, be it because of their general character (“to guarantee protection of the democratic principles and standards of the voting right within the framework of generally accepted principles of international law, the democratic nature of elections...; reasonable requirements to declaring elections to have taken place and be valid and legitimate”: paragraph 2.a; “to adopt national programs of civic education”: paragraph 2.i; and others); be it because Article 19 repeats obligations previously defined (e.g. “to carry out registration of voters on the basis of a legislatively established non-discriminatory and effective procedure”: paragraph 2.e; “to ensure creation of independent impartial election bodies”, paragraph 2.j). Some other obligations go beyond the guarantees already mentioned, as is the case of Article 19, paragraph 2.m (“to facilitate ... the creation of a unified data bank”), or Article 19, paragraph 2.n (“to promote cooperation between the election bodies of the states party to the Convention”).

69. The last seven articles deal with the Convention itself. Article 20 specifies that nothing in it prevents the States Parties from the fulfilment of their international obligations. Article 21 provides for an “Inter-State Electoral Council” on the basis of the election bodies of the member states. Article 22 includes the rule for its entry into force. Articles 23 and 24 refer to the possibility of accession and withdrawal. Articles 25 provide for the possibility of modifications and amendments of the Convention. In Article 26 we find a general dispute settlement clause.

70. It has to be underlined however that no international implementation mechanism is set up.

Conclusion

71. The Convention is a contribution to the definition and implementation of the international standards of electoral law. It includes some elements which reproduce other international – or, more specifically, European – international documents; some others which might pose a few difficulties. They will not be repeated here in detail, but some may be reminded, such as the restrictions to the rights of observers, the prohibition of any involvement of foreigners in the electoral process, or the obligation to accept the results of elections. The Convention offers an interesting regulation of the different aspects of the electoral process, including not only rights and freedoms of the different agents involved, but also the description of the context and the circumstances, which may influence, and give sense, to the whole process.

72. Irrespective of the particular questions addressed in this opinion, the general shape of the Convention raises a number of questions. It is not short, on the contrary. It provides many details, which are sometimes very important, which is quite surprising considering they are not usually found in such an international document. A number of guarantees can be found twice or even more often in the Convention, and not always in the same form. This may give rise to misunderstandings.

73. Concerning the substance, the essential features of the European electoral heritage have been introduced into the text, although a certain number of points, which will not be enumerated again

¹² Cf. Code of Good Practice in Electoral Matters, II.3.3, as a detailed provision.

¹³ Cf., for example, Code of Good Practice in Electoral Matters, I.1.1d and II.1.1b.

here, could be reviewed. It should be underlined, in a general way, that all restrictions to the rights enshrined in the Convention should be clearly submitted to the principle of proportionality¹³.

**CENTRAL ELECTION COMMISSION
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

RESOLUTION

1 November 2007

№ 51/432-5

**On Clarifications regarding the order of operation of foreign (international) observers
and the certificate of a foreign (international) observer in the election of deputies
of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation
of fifth convocation**

Pursuant to Article 30 of the RF Federal Law “On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum” and Article 31 of the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”, the Central Election Commission of the Russian Federation resolves as follows:

1. Clarifications regarding the order of operation of foreign (international) observers (Appendix No.1), the sample and description of the certificate of a foreign (international) observer in the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation (Appendix No.2) shall be approved.

2. This Resolution shall be published in the “Bulletin of the Central Election Commission of the Russian Federation”.

Chairman of the Central Election Commission
of the Russian Federation

V.E. CHUROV

Secretary of the Central Election Commission
of the Russian Federation

N.E. KONKIN
Appendix No.1

APPROVED BY
Resolution of the Central Election
Commission of the Russian Federation
of 1 November 2007, No.51/432-5

**Clarifications
regarding the order of operation of foreign (international) observers
and the certificate of a foreign (international) observer in the election
of deputies of the State Duma of the Federal Assembly
of the Russian Federation of fifth convocation**

These Clarifications regarding the order of operation of foreign (international) observers and the certificate of a foreign (international) observer in the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation were designed in compliance with the provisions of the RF Federal Law “On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum”, the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”, and international treaties of the Russian Federation, taking into account the universally recognized principles and norms of international law in organization and conduct of elections, international electoral standards.

Pursuant to Clause 3, Article 25 of the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”, these Clarifications determine the order of operation of foreign (international) observers in the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation who observe said elections individually, as part of observation groups, and as part of international observation missions.

1. General provisions

1.1. A representative of a foreign or international organization who is not a citizen of the Russian Federation and who is authorized to observe preparation and conduct of the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in the order established by law shall be recognized as a foreign (international) observer.

1.2. An interstate, intergovernmental organization which complies with the requirements of the Vienna Convention on the Law of Treaties and RF Federal Law No.101-FZ of July 15, 1995, “On international treaties of the Russian Federation”, shall be recognized as an international organization.

Pursuant to Article 47 of the RF Federal Law “On public organizations”, international public associations shall not be recognized as international organizations and shall therefore not be authorized to appoint foreign (international) observers.

1.3. A governmental body of a foreign state or a foreign noncommercial organization which is legally competent to carry out international observation on the territory of the Russian Federation shall be recognized as a foreign organization. If required, the legal sta-

tus and capacity of foreign organizations shall be confirmed with documents that are recognized as such by the law of the country in which they are instituted.

1.4. Pursuant to the norms of international law, a foreign or international organization (its offices, bureaus, etc.) shall have the right to be registered and to operate both inside and outside the territory of the Russian Federation.

1.5. Foreign (international) observers shall be permitted to enter the Russian Federation in compliance with the order established by the RF Federal Law "On the order of exit from and entry to the Russian Federation" and, provided they have an appropriate invitation, they shall be accredited by the Central Election Commission of the Russian Federation on the basis of documents presented by the Department of external relations of the Administration of the Central Election Commission of the Russian Federation.

1.6. The term of authority of a foreign (international) observer shall begin on the day of accreditation with the Central Election Commission of the Russian Federation and end on the day of official publication of results of the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of fifth convocation.

1.7. Foreign (international) observers shall operate as such singly and independently. Financial support of foreign (international) observers shall be ensured by the parties which delegated them, or by themselves.

2. The order of invitation and accreditation of foreign (international) observers

2.1. The President of the Russian Federation, the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, and the Central Election Commission of the Russian Federation shall have the right to forward invitations upon official publication of the decision to appoint election of deputies of the State Duma. The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation shall forward invitations in compliance with proposals of each of the political parties whose federal lists of candidates have been authorized to participate in distribution of deputy mandates.

2.2. The Central Election Commission of the Russian Federation shall have the right to forward invitations to electoral bodies of foreign states, as well as other foreign and international organizations specializing in electoral legislation and elections and assurance of electoral rights of citizens.

2.3. Invitations may be forwarded upon suggestions from the Human Rights Ombudsman of the Russian Federation, international and national governmental and nongovernmental organizations whose charters allow them to observe elections, as well as private individuals whose authority in protection of rights and freedoms of the human being and citizen are recognized.

2.4. To become accredited as a foreign (international) observer in elections in the Russian Federation, a representative of a foreign (international) organization which complies with the requirements of Clause 1.2 and Clause 1.3 hereof shall submit to the body authorized to invite foreign (international) observers an application for accreditation as a foreign (international) observer, a copy of his invitation and identification documents, as well as a questionnaire of a foreign (international) observer of the established form.

2.5. The documents specified in Clause 2.4 hereof shall be forwarded to the inviting body upon receipt of an invitation but not later than ten days prior to the voting day. Documents submitted outside this period shall not be accepted.

2.6. Upon verification of documents submitted by a representative of a foreign (international) organization seeking accreditation as a foreign (international) observer, the body

authorized to invite foreign (international) observers shall forward them to the Central Election Commission of the Russian Federation for approval.

2.7. The Central Election Commission of the Russian Federation shall issue a representative of a foreign (international) organization with a standard certificate of a foreign (international) observer, provided his documents meet the established requirements. Such a certificate shall authorize the representative of a foreign (international) organization to observe elections in the capacity of a foreign (international) observer.

2.8. The Central Election Commission of the Russian Federation shall have the right to deny accreditation to a foreign (international) observer in the following cases:

- The foreign (international) organization which delegated a foreign (international) observer has no legal capacity to observe elections in the Russian Federation;

- The foreign (international) organization fails to provide the documents specified in Clause 2.4 hereof or provides incomplete or unreliable data;

- The charter of a foreign (international) organization or the purpose of its presence and operation of its representative in the Russian Federation contradict the Constitution and legislation of the Russian Federation or jeopardize the sovereignty, security, territorial integrity, national unity, and national interests of the Russian Federation;

- Accreditation of a representative of a foreign (international) organization or accreditation of the organization itself in the capacity of a foreign (international) observer of elections in the Russian Federation has been previously revoked in connection with gross violation of the Constitution or legislation of the Russian Federation, the Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member states of the Commonwealth of Independent States, or the international election observation principles.

2.9. If an applicant has been denied accreditation in the capacity of a foreign (international) observer on the basis of the grounds accounted for by Clause 2.8 hereof, he shall be notified of the reason for said denial.

2.10. The Central Election Commission of the Russian Federation shall stop accepting applications for accreditation of foreign (international) observers five days prior to voting.

3. Authority and the order of operation of foreign (international) observers

3.1. Operation of foreign (international) observers shall be regulated by the RF Federal Law “On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum”, the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”, other federal laws and international treaties of the Russian Federation.

3.2. During his stay in the Russian Federation, a foreign (international) observer shall be under the patronage of the Russian Federation. Election commissions of all levels, federal bodies of state power and bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, other state bodies, local self-government bodies, and their officials shall provide foreign (international) observers with required assistance within their competence.

3.3. When visiting election commissions of all levels, federal bodies of state power and bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, other state bodies, and local self-government bodies, a foreign (international) observer shall present his certificate of a foreign (international) observer and his identification document.

3.4. Foreign (international) observers shall have the right:

3.4.1. To meet candidates, representatives of political parties, other public associations, and observers.

3.4.2. To access all documents that regulate the electoral process (provided they do not affect the national security interests or disclose personal information of voters) and receive from election commissions copies of electoral documents and other required information specified in the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”).

3.4.3. To be present at polling stations, including polling stations established outside the Russian Federation, including voting premises, from the time precinct election commissions begin their operations on the voting day, as well as on early voting days, till the time superior election commissions acknowledge receipt of protocols of vote returns from subordinate election commissions, as well as to attend repeat vote counts at precinct election commissions.

3.4.4. To be present at other election commissions when voting results, election results are determined, relevant protocols of vote returns, election results are prepared, as well as to attend repeat vote counts at said election commissions.

3.4.5. To examine voters lists, registries of issued absentee certificates, absentee certificates in possession of election commissions, registries of applications (petitions) requesting the right to vote outside polling stations.

3.4.6. To observe issuance of ballots to voters.

3.4.7. To examine the order of operation of electronic voting systems, automated vote tabulation complexes, and observe election commissions use said systems and complexes on the voting day.

3.4.8. Upon completion of voting, to observe count of voters on voters lists, ballots issued to voters, count and cancellation of unused ballots, and to be present when the number of cancelled ballots and the number of unused and cancelled absentee certificates are announced.

3.4.9. To visually examine cancelled ballots and absentee certificates under the supervision of precinct election commission members with deciding vote.

3.4.10. To be present when precinct election commissions announce aggregate data on voters lists before they start counting votes.

3.4.11. To visually examine identifiable ballots sorted by votes cast for each particular federal list of candidates under the supervision of precinct election commission members with deciding vote.

3.4.12. To attend and observe vote counts at a distance and in conditions ensuring visibility of voters' marks in ballots and to visually examine any completed or uncompleted ballot.

3.4.13. To observe election commissions prepare protocols of vote returns and other documents from the time precinct election commissions begin their operations on the voting day, as well as on early voting days, till the time superior election commissions acknowledge receipt of protocols of vote returns from subordinate election commissions, as well as to attend repeat vote counts at precinct election commissions.

3.4.14. To examine protocols of vote returns, election results prepared by election commissions under observation; to receive copies of said protocols and accompanying documents from relevant election commissions.

3.4.15. To put their signatures on sealed bags or boxes containing ballots, absentee certificates upon completion of vote count.

3.4.16. To notify representatives of election commissions of their observation results, pro-

vide recommendations without interfering with operations of election commissions and without attempting to manage the election process.

3.4.17. To attend final meetings of precinct election commission whereat they review complaints and petitions against violations committed in the course of voting and vote count.

3.4.18. To examine results of reviews of complaints (petitions) associated with violation of electoral laws.

3.4.19. To receive from relevant election commissions voting results data for each electoral precinct, territory within their respective jurisdictions, election results data for electoral precincts contained in their protocols of vote returns, election results, and protocols of vote returns, election results of subordinate election commissions.

3.4.20. Upon completion of voting, to express their opinions about electoral laws of the Russian Federation, preparation and conduct of elections of deputies of the State Duma; to hold press conferences and address representatives of mass media.

3.4.21. Upon completion of voting and determination of voting results in a given territory, to supply their conclusions drawn from their observation of preparation and conduct of elections to election organizers, bodies of state power, local self-government bodies and their respective officials.

3.5. Foreign (international) observers shall:

3.5.1. Act in compliance with the provisions of the Constitution of the Russian Federation, federal laws, decisions adopted by the Constitutional Court of the Russian Federation on issues concerning electoral law and the election process, resolutions of the Central Election Commission of the Russian Federation, universally recognized principles and norms of international law in the sphere of organization and conduct of elections, and international electoral standards.

3.5.2. Carry their certificates of accreditation in the capacity of foreign (international) observers at all times and present them upon request of election organizers and other officials.

3.5.3. Perform their functions as international observers in election of deputies of the State Duma while abiding by the principles of political neutrality and impartiality and refraining from expressing any preferences or judgements with respect to election commissions, bodies of state power, other state bodies, local self-government bodies, officials, and participants of the election process.

3.5.4. Perform their international observation functions while refraining from interfering with the election process at any of its phases, including the election campaign, voting, vote count and determination of voting results, as well as processes that follow the voting day.

3.5.5. Base their conclusions upon observation results and factual materials.

3.5.6. Refrain from any comments or judgements concerning the current electoral legislation and the progress of the election process until voting completes. If required, interim observation reports drawn before voting results are determined shall be submitted directly to the body which invited a foreign (international) observer and shall not be disclosed or published before voting completes.

4. Liability for violation of electoral legislation and the rights of foreign (international) observers

4.1. Pursuant to the RF Federal Law "On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", foreign (international) observers shall not undertake any actions other than those accounted for by Clause 3.3, Clause 3.4, and Clause 3.5 hereof, or use their status to implement activities that are not associated with observation of election campaigns, preparation and conduct of elections.

4.2. The Central Election Commission of the Russian Federation shall have the right to revoke accreditation of a foreign (international) observer if he violates federal laws, the established order of operation of a foreign (international) observer on the territory of the Russian Federation, or universally recognized principles and standards of international law, or if it becomes aware of new circumstances that serve as grounds to deny accreditation to a foreign (international) observer in compliance with Clause 2.8 hereof.

4.3. Individuals violating the rights of foreign (international) observers shall be held liable in compliance with federal laws.

Appendix No.2

APPROVED

By resolution of the Central Election
Commission of the Russian Federation
of 1 November 2007 No. 51/432-5

Sample and description of the certificate of a foreign (international) observer

The certificate of a foreign (international) observer is a document that confirms his status.

The certificate shall be issued on a standard 135x90 three-coloured blank whose parameters are specified in the sample. The certificate shall specify its number, the last and first names of the foreign (international) observer, the name of the country and/or organization he represents, validity term and conditions, and date of issue. Additionally, it shall bear the signature of the Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation sealed with a hologram of the round official stamp of the Central Election Commission of the Russian Federation.

The Central Election Commission of the Russian Federation shall issue a foreign (international) observer with an accreditation certificate in compliance with the order established

CERTIFICATE No. _____	

(last name)	

(first name)	

(country, organization)	
Accredited by the Central Election Commission of the Russian Federation in the capacity of a foreign (international) observer	
Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation	SEAL (V. E. Churov)
<i>Valid until</i> December 22, 2007 (if presented with a personal identification document)	“ _____ ” _____ 2007 (date of issue)

ПРИЛОЖЕНИЯ

**ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА № 20-4-5
заседания Центральной избирательной комиссии
Российской Федеркции
от 11 июля 2007 года**

***О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан
Российской Федерации, являющихся инвалидами,
при проведении выборов депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва
и выборов Президента Российской Федерации****

На основании статьи 25 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и статьи 19 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” Центральная избирательная комиссия Российской Федерации р е ш и л а:

1. Одобрить Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации (прилагаются).

2. Управлению по вопросам организации избирательного процесса (В.А. Климов) и Управлению пресс-службы и издательской деятельности (Т.В. Нечипоренко) подготовить информационные издания для избирателей, являющихся инвалидами, связанные с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации.

3. Опубликовать настоящее Постановление в журнале “Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации”.

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

В.Е. ЧУРОВ

**Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

Н.Е. КОНКИН

* Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 11. С. 167–173.

Приложение
к выписке из протокола
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
от 11 июля 2007 года № 20-4-5

**Рекомендации
по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации,
являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации**

1. Общие положения

1.1. Целью настоящих Рекомендаций является определение стоящих перед избирательными комиссиями задач и путей их реализации в работе по обеспечению активного избирательного права граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами.

1.2. Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации указанное равенство относится к избирательным правам всех граждан Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу своего физического состояния имеют определенные трудности с самостоятельной реализацией своих прав.

1.3. Вопросы обеспечения и реализации избирательных прав инвалидов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (далее – выборы депутатов Государственной Думы) и выборов Президента Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – Федеральный закон о гарантиях), “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее – Федеральный закон о выборах депутатов), “О выборах Президента Российской Федерации” (далее – Федеральный закон о выборах Президента).

1.4. Каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право (и ему должна быть предоставлена возможность) участвовать в общественной жизни государства через свободно избранного им тайным голосованием представителя, лично участвовать в тайном голосовании на выборах, основанном на всеобщем и равном праве, гарантированном в том числе и такими международными нормативными актами, ратифицированными Российской Федерацией, как **Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, Конвенция о правах инвалидов ООН от 24 января 2007 года, а также Рекомендации для международных наблюдателей государств – участников Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и другие** (выделено мной – *В.Л.*).

1.5. Организационные и технические вопросы обеспечения избирательных прав инвалидов регулируются Постановлениями ЦИК России от 31 мая 2007 года № 13/102-5 “О нормативах технологического оборудования для участковых комиссий при проведении выборов, референдумов в Российской Федерации”, от 31 мая 2007 года № 13/103-5 “О нормативах технологического оборудования для участковых избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва”, от 31 мая 2007 года № 13/104-5 “О нормативах технологического оборудования для участковых избирательных комиссий при проведении выборов Президента Российской Федерации”, иными нормативными актами ЦИК России.

1.6. В Рекомендациях рассматриваются особенности подготовки и проведения выборов применительно к следующим категориям инвалидов: слепые и слабовидящие, глухие и глухонемые, а также граждане с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, в том числе инвалиды-колясочники.

2. Организация работы избирательных комиссий по подготовке к дню голосования

2.1. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации заблаговременно, до официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента Российской Федерации разрабатывает мероприятия по обеспечению избирательных прав инвалидов, возложив контроль за исполнением указанных мероприятий на одного из членов Комиссии с правом решающего голоса.

При формировании плана мероприятий рекомендуется предусмотреть все этапы подготовки выборов и проведения голосования, в том числе информирование избирателей, являющихся инвалидами, оборудование помещений для голосования и другие.

2.2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации может организовать Рабочую группу по обеспечению избирательных прав инвалидов из представителей управлений (отделов) социальной защиты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, региональных отделений Фонда социального страхования Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации, общественных организаций инвалидов. При необходимости такие рабочие группы могут создаваться и при территориальных избирательных комиссиях.

2.3. Для получения сведений о количестве избирателей, являющихся инвалидами, избирательная комиссия либо ее Рабочая группа, взаимодействуя с управлениями (отделами) социальной защиты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, региональными отделениями Пенсионного фонда и Фонда социального страхования Российской Федерации, соответствующими общественными организациями инвалидов, запрашивает необходимые сведения о количестве инвалидов по категориям, включенных в списки избирателей на соответствующей территории (в районе, городе, поселении). Такие сведения должны содержать общее количество избирателей, фамилию, имя, отчество и адрес места жительства, а также адрес фактического пребывания гражданина (если он различается с местом его жительства).

2.4. Сведения, полученные избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, передаются в территориальные избирательные комиссии для организации работы по уточнению количества инвалидов, включенных в списки избирателей на

каждом избирательном участке, и выявлению их желания, а также возможности прийти в день голосования в помещение для голосования избирательного участка либо проголосовать вне помещения для голосования.

Следует иметь в виду, что от результатов этой работы напрямую зависят такие этапы подготовки и проведения выборов, как оборудование помещений для голосования избирательных участков, информирование избирателей, являющихся инвалидами, и организация голосования.

2.5. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации при организации обучения членов территориальных и участковых избирательных комиссий должны уделить особое внимание организации работы с указанными категориями избирателей с возможным привлечением к обучению специалистов в этой области и учитывать их рекомендации.

3. Организация работы по информированию избирателей, являющихся инвалидами

3.1. Избирательные комиссии, составляя планы работы по информационному обеспечению избирательных кампаний, в целях повышения доступности информации должны предусмотреть специальные комплексные меры по обеспечению избирательных прав инвалидов различных категорий: слепых и слабовидящих, глухих и глухонемых, а также граждан с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата.

3.2. Для информационного обеспечения слепых и слабовидящих избирателей в первую очередь следует предусмотреть использование возможностей сети радиовещания.

Рекомендуется подготовить выпуски информационных материалов в аудиоформате (аудиокассеты, компакт-диски) о ходе избирательной кампании, политических партиях, участвующих в выборах, кандидатах на должность Президента Российской Федерации, порядке голосования, порядке заполнения избирательного бюллетеня и другой информации.

В целях решения проблемы информирования указанной категории избирателей, для упрощения разъяснения порядка и процедуры голосования предусмотреть возможность подготовки информационных выпусков изданий (листочков), изготовленных текстом крупного шрифта, удобным для прочтения, а также с использованием азбуки Брайля или другого рельефно-точечного шрифта.

3.3. Для информационного обеспечения глухих и глухонемых избирателей следует предусмотреть при подготовке к выходу в эфир в период избирательных кампаний различных тематических передач, информационных выпусков о ходе подготовки и проведения выборов, информационных видеороликов с использованием сурдоперевода или бегущей текстовой строки.

3.4. Избирательные комиссии могут распространять информационные материалы среди соответствующих категорий избирателей как самостоятельно, так и с помощью органов социального обеспечения, организаций инвалидов.

Рекомендуется заблаговременно довести до избирателей, являющихся инвалидами, информацию о возможных способах голосования, предусмотренных для таких категорий граждан федеральным законодательством о выборах: голосование по открепительным удостоверениям, голосование вне помещения для голосования, голосование с помощью других лиц и так далее.

3.5. Избирательные комиссии могут рекомендовать политическим партиям, участвующим в выборах, кандидатам на должность Президента Российской Федерации подготовить для слепых и слабовидящих избирателей агитационные материалы в аудиоформате, изготовить агитационные материалы крупным шрифтом, а для глухих или глухонемых избирателей – агитационные материалы (видеоролики) с бегущей текстовой строкой.

4. Оборудование избирательных участков и помещений для голосования

4.1. Избирательным комиссиям при оборудовании помещений для голосования избирательных участков необходимо учитывать, что инвалиды участвуют в выборах на равных основаниях с иными гражданами, однако для них необходимо создавать определенные специальные условия, позволяющие им реализовывать свои права в полном объеме.

Следует иметь в виду, что личное посещение инвалидами помещений для голосования избирательных участков благотворно влияет на их социализацию и служит хорошим стимулом для активной общественной жизни.

4.2. При согласовании в соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона о выборах депутатов и пунктом 2 статьи 25 Федерального закона о выборах Президента вопроса об образовании избирательных участков, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования глава местной администрации и территориальная избирательная комиссия должны учитывать, что избирательные участки и помещения для голосования, где предполагается непосредственное участие избирателей, являющихся инвалидами-колясочниками, должны быть максимально доступны: размещаться на первых этажах, иметь удобный подход для граждан и подъезда транспорта, достаточное освещение и так далее.

Если вход в здание, где расположено помещение для голосования, не предусматривает специальных приспособлений для входа избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата и въезда инвалидов-колясочников, то при содействии органов местного самоуправления следует решить вопрос об установке временных приспособлений (перила, настилы, рельсы, пандусы и т.д.).

4.3. В помещениях для голосования, где предполагается голосование избирателей, являющихся инвалидами, в том числе с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, пользующихся креслами-колясками, в соответствии с Постановлениями ЦИК России, указанными в пункте 1.5 настоящих Рекомендаций, может устанавливаться специальная кабина для голосования (специальные места для тайного голосования), нормативы которой определены вышеназванными Постановлениями ЦИК России.

Кроме того, оборудование в помещении для голосования (столы, кабины и ящики для голосования) должно быть расположено таким образом, чтобы обеспечивалась доступность для избирателей, которые пользуются креслами-колясками или имеют другие трудности при передвижении.

4.4. Для слепых и слабовидящих граждан рекомендуется иметь на избирательных участках информацию о политических партиях, участвующих в выборах, о зарегистрированных кандидатах на должность Президента Российской Федерации, о порядке за-

полнения избирательных бюллетеней, выполненную крупным шрифтом и с применением азбуки Брайля.

С учетом потребностей указанной категории избирателей в кабинках для тайного голосования следует по возможности размещать увеличительные стекла (лупы), стулья.

4.5. На избирательные участки, на которых предполагается участие в голосовании значительного количества глухих и глухонемых избирателей, при содействии организаций инвалидов рекомендуется пригласить сурдопереводчиков и медицинский персонал.

5. Организация голосования инвалидов

5.1. Участковые избирательные комиссии после получения соответствующих данных из территориальной избирательной комиссии до дня голосования уточняют сведения о месте голосования инвалидов – в помещении для голосования избирательного участка или вне помещения для голосования (дома).

5.2. Избиратели, являющиеся инвалидами, в соответствии со статьей 77 Федерального закона о выборах депутатов, статьей 71 Федерального закона о выборах Президента имеют право обратиться с письменным заявлением (устным обращением, в том числе переданным при содействии других лиц) о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования в день голосования. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить это право в соответствии с вышеназванными нормами федеральных законов.

5.3. Инвалиды, которые в день голосования не будут находиться по месту своего жительства и не смогут прибыть на избирательный участок, где они включены в список избирателей, в соответствии с частями 2 и 3 статьи 74 Федерального закона о выборах депутатов и пунктами 2 и 3 статьи 68 Федерального закона о выборах Президента вправе на основании личного заявления с указанием причины получить в соответствующей территориальной избирательной комиссии (за 45 – 20 дней до дня голосования) либо в участковой избирательной комиссии (за 19 и менее дней до дня голосования) открепительные удостоверения и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором они будут находиться в день голосования.

В случае если избиратель не имеет возможности прибыть самостоятельно на избирательный участок для получения открепительного удостоверения, его может получить представитель избирателя на основании нотариально удостоверенной доверенности либо доверенности, удостоверенной администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения (если избиратель находится в этом учреждении на лечении).

5.4. На избирательном участке в день голосования слепой или слабовидящий избиратель либо избиратель, имеющий другие нарушения, не позволяющие ему самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить избирательный бюллетень, в соответствии с частью 10 статьи 75 Федерального закона о выборах депутатов и пунктом 10 статьи 69 Федерального закона о выборах Президента вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, доверенным лицом или уполномоченным представителем политической партии, в том числе по финансовым вопросам, уполномоченным представителем регионального отделения политической партии по финансовым вопросам, наблюдателем, иностранным (международным) наблюдателем.

Такой избиратель устно извещает избирательную комиссию о своем намерении воспользоваться помощью другого лица. В этом случае в соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя и отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, лица, оказывающего помощь избирателю.

5.5. Для оказания помощи избирателям, являющимся инвалидами, на избирательный участок при содействии общественных организаций инвалидов кроме сурдопереводчиков в случае необходимости могут приглашаться социальные и медицинские работники.

5.6. На избирательном участке члены участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса должны оказывать содействие инвалидам по их просьбе в ознакомлении с информацией о политических партиях, наименования которых включены в избирательный бюллетень, и о зарегистрированных кандидатах на должность Президента Российской Федерации, в том числе с информацией, изготовленной специально для слепых и слабовидящих избирателей, а также сопроводить их до кабины для тайного голосования, стационарного ящика для голосования, организовать помощь при входе и выходе из здания, в котором расположено помещение для голосования избирательного участка.

5.7. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации для организации самостоятельного голосования слепых или слабовидящих граждан могут изготовить специальные папки-трафареты с прорезями по строкам размещения наименований политических партий, зарегистрированных кандидатов на должность Президента Российской Федерации и квадратов для проставления знака.

Поместив незаполненный бюллетень в папку-трафарет, избиратель сможет на ощупь, по счету найти наименование политической партии, зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации и поставить знак в квадрате соответствующей прорези. Заполнив избирательный бюллетень, избиратель достает его из папки и опускает в ящик для голосования.

6. Заключительные положения

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии после установления итогов голосования и определения результатов выборов должны принять меры по доведению данной информации до избирателей, являющихся инвалидами, в том числе через организации инвалидов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

by the RF Federal Law “On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation”.

Приложение 2

Электронные адреса международных организаций и иных органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет

1. Организация Объединенных Наций – www.un.org/russian
2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (отдел документации пражского филиала секретариата ОБСЕ) – www.osceprag.cz
3. Парламентская Ассамблея ОБСЕ – www.osce.org/pa/documents
4. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ – www.osce.org/odihr
5. Совет Европы – www.coe.int
6. Комитет министров Совета Европы – www.coe.int/cm
7. Парламентская Ассамблея Совета Европы – www.assembly.coe.int
8. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы – www.coe
9. Комиссар по правам человека Совета Европы – www.commissioner.coe
10. Венецианская комиссия – www.venice.coe.int
11. Европейский Суд по правам человека – www.echr.coe.int
12. Межпарламентский союз – www.ipu.org
13. Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) – Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ) – www.aceeeo.org
14. Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств – www.cis.minsk.by
15. Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств – www.iacis.ru
16. Президент Российской Федерации – www.president.kremlin.ru
17. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации – www.duma.gov.ru
18. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – www.council.gov.ru
19. Конституционный Суд Российской Федерации – www.ks.rfnet.ru
20. Верховный Суд Российской Федерации – www.supcourt.ru
21. Генеральная прокуратура Российской Федерации – www.genproc.gov.ru
22. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – www.cikrf.ru
23. Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – www.cikrf.ru
24. Российский фонд свободных выборов – www.rfsv.ru

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

КОНВЕНЦИЯ
о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод
в государствах – участниках Содружества Независимых Государств
Документы и материалы

Ответственный за выпуск
А.Н. Нелюбов

Компьютерная верстка
А.Ю. Дмитровская

Корректор
Г.М. Соколова

Сдано в набор 04.05.2008. Подписано в печать 29.07.2008.

Формат 70x100¹/₁₆. Печать офсетная.

Печ. л. 33,0. Тираж 1000 экз. Заказ .

Отпечатано в ООО “Ин-октаво”
105082, Москва, ул. Б. Почтовая, д. 7, стр. 2