

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ПРОВЕДЕНИЮ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ ОБСЕ



Варшава
октябрь 2003 г.

Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ)
OSCE/ODIHR
Al. Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw, Poland
www.osce.org/odihr

© ОБСЕ/БДИПЧ 2004

Все права сохранены. Содержание данного издания может быть свободно использовано и скопировано при условии, что любая перепечатка будет сопровождаться ссылками на ОБСЕ/БДИПЧ как источник.

Дизайн выполнен Пебеком, Пила, Польша

Напечатано в Польше в типографии Poligrafus Andrzej Adamiak

ОБ АВТОРАХ

Настоящий документ был подготовлен группой международных экспертов, обладающих опытом в области практики проведения выборов и защиты прав человека. Членами экспертной группы являлись: Храир Бальян, директор специальных программ Женевского Центра политической безопасности и бывший глава отдела выборов БДИПЧ; Майкл Бода, Вулфсон Колледж, Оксфордский Университет; Владимир Гоати, Институт Социальных Наук, Белград; Даниэл Финн, консультант по вопросам международного права и общественных отношений, Калифон, Нью Джерси; Джон Хартлэнд, консультант, Центр сравнительного изучения выборов, Страсбург; Владимир Лысенко, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Москва; Патрик Мерло, директор избирательных программ, Национальный демократический институт международных отношений, Вашингтон, Округ Колумбия; Джеральд Митчелл, внешний консультант, Брюссель; Джесси Пилгрим, юридический консультант, Талса, Оклахома; Стивен Уитли, старший преподаватель по вопросам прав человека и международного права, Университет Лидса, Лидс. БДИПЧ выражает свою признательность Пьеру Гаронну и Мартину-Микалефу Гаэлю из Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) в Страсбурге за вклад, который они внесли в создание этого документа. Даниэл Финн – основной автор первой, второй, и четвертой частей отчета. Часть третья преимущественно основана на проекте документа ОБСЕ/БДИПЧ „Международные стандарты и обязательства по реализации права на демократические выборы: Практическое руководство по внедрению лучших практик проведения демократических выборов”, разработанного Джесси Пилгримом и представленного БДИПЧ на рассмотрение Постоянного совета ОБСЕ в ноябре 2002 г. Храир Бальян, Джон Хартлэнд, Патрик Мерло и Стивен Уитли предоставили подробные комментарии к различным разделам настоящего отчета.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	7
ЧАСТЬ I	
ПЕРЕЧЕНЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ И ДРУГИХ ПРИНЦИПОВ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ	10
Основные принципы и обязательства ОБСЕ	10
1. Предисловие	11
2. Законодательная основа: контекст и система	12
3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов	14
4. Беспристрастность: организация и управление	15
5. Право голоса: всеобщее избирательное право	16
6. Кандидаты и политические партии	17
7. Избирательная кампания	19
8. Процесс голосования	23
9. Результаты: определение, публикация и исполнение	25
10. Жалобы и апелляции	27
11. Местное и международное наблюдение	28
12. Сотрудничество и совершенствование	30
ЧАСТЬ II	
ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ К ПЕРЕЧНЮ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ И ДРУГИМ ПРИНЦИПАМ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ	31
Основные принципы и обязательства ОБСЕ	32
I. Предисловие	33
II. Законодательная основа: контекст и система	33
III. Равенство: избирательные округа и нарезка округов	34
IV. Беспристрастность: организация и управление	35
V. Право голоса: всеобщее избирательное право	36
VI. Кандидаты и политические партии	38
VII. Избирательная кампания	40
VIII. Процесс голосования	43
IX. Результаты: определение, публикация и исполнение	46
X. Жалобы и апелляции	47
XI. Местное и международное наблюдение	48
XII. Сотрудничество и совершенствование	49
ЧАСТЬ III	
ОТЧЕТ: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ	50
I. Предисловие	50
II. Общая информация	52
III. Основные обязательства	55
IV. Демократические выборы: составные компоненты и соображения	61
А. Предисловие	62
Б. Законодательная основа: контекст и система	63

В. Равенство: избирательные округа и нарезка округов	64
Г. Беспристрастность: организация и управление	65
Д. Право голоса: всеобщее избирательное право	68
Е. Кандидаты и политические партии	73
Ж. Избирательная кампания, финансирование и СМИ	78
З. Процесс голосования	85
И. Результаты: определение, публикация и исполнение	87
К. Жалобы и апелляции	89
Л. Наблюдение за выборами	90
М. Сотрудничество и совершенствование	92
 ЧАСТЬ IV	
ИСТОЧНИКИ	93
 ЧТО ТАКОЕ ОБСЕ/БДИПЧ?	100

РЕЗЮМЕ

Настоящий документ является отчетом о результатах, достигнутых в ходе 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.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, ныне ОБСЕ), больше известный как „Копенгагенский документ”, принятый в 1990 году, признан одним из основных международных документов, излагающих принципы проведения демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ и, фактически, во всем мире. Хотя Копенгагенский документ не является только набором связанных с выборами инструментариев, он тем не менее 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.

Начиная с 1990 года количество документов выпущенных на государственном, региональном и международном уровнях и предусматривающих принципы проведения демократических выборов, значительно возросло. 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.

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. 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 тематике, и в 1990 г. возник мировой консенсус в поддержку демократии.

Этот значительный объем норм, политических обязательств, принципов, прецедентного права, комментариев и рекомендаций рассредоточен среди большего количества документов, опубликованных различными международными организациями. В своей деятельности организаторы выборов не имеют возможности руководствоваться неким единым документом, объединяющим принципы проведения демократических выборов и изложенных 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 встречи Совета министров в Бухаресте в 2001 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 2001 г. и уже находящаяся в процессе ратификации в странах-участниках СНГ; (б) проект Конвенции АОВЦВЕ об избирательных стандартах, избирательных правах и свободах, разработанный в 2002 г. и представленный на рассмотрение Совета Европы; и (в) 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 предоставил 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 всесторонней 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 в 2002 году на рассмотрение ежегодной Встрече ОБСЕ по выполнению обязательств в области человеческого измерения и Постоянному совету ОБСЕ. В Решении 509 от 5 декабря 2002 г. Постоянный совет приветствовал инициативу БДИПЧ и поставил перед ним задачу „продолжить работу над его нынешним проектом и представить Постоянному совету к 30 июня 2003 года отчет о ходе этой работы.” Позже, в Решении 7 от 7 декабря 2002 г., принятом в ходе встречи Совета министров ОБСЕ в Порту, Постоянному совету было поручено „рассмотреть вопрос о необходимости выработки дополнительных

обязательств, касающихся выборов, в духе более тесного сотрудничества с другими международными организациями, а также между государствами-участниками, и представить соответствующий доклад следующей встрече 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 вопрос о необходимости выработки дополнительных обязательств, касающихся выборов”, настоящий документ 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 избирательного процесса:

1. Предисловие;
2. Законодательная основа: контекст и система;
3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов;
4. Беспристрастность: организация и управление;
5. Право голоса: всеобщее избирательное право;
6. Кандидаты и политические партии;
7. Избирательная кампания, финансирование и СМИ;
8. Процесс голосования;
9. Результаты: Определение, публикация и исполнение;
10. Жалобы и апелляции;
11. Местное и международное наблюдение; и
12. 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 [О]БСЕ, относящихся к сфере человеческого измерения, и берут на себя обязательство наращивать и далее уже достигнутый прогресс”.²
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”.⁴
5. Государства-участники ОБСЕ „подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций”.⁵
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 соотношались с их

¹ Копенгагенский документ, Предисловие. *Н.В.* Все цитаты относятся к материалам, указанным в Источниках в конце отчета.

² Там же, (СБСЕ реформировано в ОБСЕ).

³ Там же, 6 (выдержка).

⁴ Там же, Предисловие.

⁵ Там же, 3.

обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по [О]БСЕ”.⁶

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:⁷ ... деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;⁸ ... права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;⁹ ... все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку”.¹⁰
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 создавать условия с целью избежания злоупотребления этими ограничениями и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав”.¹¹
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”.¹²

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 сотрудничества.¹³ Они обязались содействовать установлению и дальнейшему развитию демократических институтов, включая представительное правительство и верховенство закона.¹⁴ „Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций”.¹⁵ Они также согласились с важностью наблюдения за проведением выборов,¹⁶ и определились с точки зрения особых обязательств, а также процесса консолидации демократических институтов.¹⁷

⁶ Там же, 4 (СБСЕ реформировано в ОБСЕ).

⁷ Там же, 5.

⁸ Там же, 5.5.

⁹ Там же, 5.7.

¹⁰ Там же, 5.9.

¹¹ Там же, 24. Все государства-участники ОБСЕ являются членами ООН и поэтому обязаны соблюдать положения Всеобщей декларации прав человека, а также других резолюций и документов, 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. Дополнительно, 45 государств-участников являются членами Совета Европы и обязаны соблюдать требования Европейской конвенции по правам человека и решения Европейского суда по правам человека.

¹² Там же.

¹³ Там же, Предисловие.

¹⁴ См., например, там же, 6 и Предисловие.

¹⁵ Там же, 3.

¹⁶ Там же, 8.

¹⁷ См. Хартию европейской безопасности, 25.

1.2 Государства-участники ОБСЕ признают, что: честные периодические выборы являются основой представительного правительства;¹⁸ право участвовать в свободных и честных выборах является фундаментальным правом человека,¹⁹ гарантированным международным правом;²⁰ и что демократическими могут быть лишь выборы, являющиеся всеобщими, равными, честными, свободными, прозрачными и подотчетными.²¹

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:

1. Предисловие;
2. Законодательная основа: контекст и система;
3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов;
4. Беспристрастность: организация и управление;
5. Право голоса: всеобщее избирательное право;
6. Кандидаты и политические партии;
7. Избирательная кампания, финансирование и СМИ;
8. Процесс голосования;
9. Результаты: определение, публикация и исполнение;
10. Жалобы и апелляции;
11. Местное и международное наблюдение; и
12. 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:²² ... представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям”.²³

2.2 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники²⁴ проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;²⁵ [и] допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов”.²⁶

¹⁸ См. Копенгагенский документ, 6.

¹⁹ Там же, 5.

²⁰ Там же, 24.

²¹ См. Голубую книгу БДИПЧ; также см. Копенгагенский документ, особ. 6-8.

²² Копенгагенский документ, 5.

²³ Там же, 5.2.

²⁴ Там же, 7.

²⁵ Там же, 7.1.

²⁶ Там же, 7.2.

2.3 Состав первичных законодательных органов на всех уровнях правительства должен определяться путем прямых выборов.²⁷ Посты в иных органах власти, включая высшие должностные лица и органы исполнительной власти, также должны замещаться посредством прямых выборов, не прямых выборов, осуществляемых членами избранной палаты национального парламента или иного представительного органа власти, или, в случае постов регионального или местного уровня, членами соответствующего законодательного органа.²⁸

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 партии.²⁹ Выбирая избирательную систему, государства должны принимать во внимание степень, в которой она позволяет избирателям выражать их волю,³⁰ сохраняет политический плюрализм,³¹ и защищает интересы меньшинств и других общественных групп.³²

²⁷ См. Копенгагенский документ, 6 и 7.2; Европейскую комиссию по правам человека, Протокол 1, Ст. 3; Европейскую комиссию по правам человека, судебные дела *Matthews, 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, по крайней мере, одна палата национального парламента; суб-национальные законодательные органы; местные советы”. Сравни. Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 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”. Также см. Хартию местного самоуправления Совета Европы, Введение и особ. Статью 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”.

²⁸ 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 ...”

²⁹ См. Копенгагенский документ, 5.2, 6; Всеобщую декларацию прав человека, 21(3); Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 4; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования.

³⁰ 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.

³¹ 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 избежание фрагментации законодательных органов.

³² См. Декларацию ООН о правах меньшинств; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.4.b; и БДИПЧ, Принципы участия меньшинств в выборах. 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 СНГ, 18(1)(а), 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”.

2.5 Четкая и подробная законодательная основа для проведения выборов должна быть установлена государственным законом,³³ либо посредством исчерпывающего кодекса, либо посредством пакета законодательных актов, работающих вместе согласованно и не допускающих двусмысленности и пробелов.³⁴ 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 выборов,³⁵ особенно если способность избирателей, политических партий или кандидатов исполнить свою роль может оказаться нарушенной.³⁶

3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов

3.1 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники³⁷ ... гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право”.³⁸

3.2 Нарезка округов, в которых проводятся выборы, должна обеспечивать равенство избирательных прав путем создания приблизительно одинакового соотношения избирателей к избираемым представителям по каждому из округов.³⁹ 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 общества.⁴⁰

3.3 При необходимости, перепланировка избирательных округов может происходить в соответствии с предсказуемым временным графиком и с использованием метода, предписанного законом, и должна

³³ См. Европейскую комиссию 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 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)(б), 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”.

³⁴ 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”.

³⁵ 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”.

³⁶ См. заключительные отчеты БДИПЧ о президентских выборах в Грузии 2000 г. и парламентских выборах в Эстонии 1999 г.

³⁷ Копенгагенский документ, 7.

³⁸ Там же, 7.3.

³⁹ См., в общем, там же; Всеобщую декларацию прав человека, 1, 2, 21(3); Международный пакт о гражданских и политических правах, 25(b); Европейскую комиссию по правам человека, дела *X. против Соединенного Королевства* и *Либеральная партия против Соединенного Королевства*; Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 3(1); 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”.

⁴⁰ См. Декларацию 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, Принципы участия меньшинств в выборах; АОВЦВЕ, 9(1.1)-(1.2). Комментарий Верховного комиссара ООН по правам человека в соответствующем месте гласит: „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 ...”.

отражать надежную перепись населения или данные регистрации избирателей. Перепланировка избирательных округов также должна производиться задолго до проведения выборов. Она должна быть основана на прозрачных предложениях, и предполагать информирование и участие общественности.⁴¹

4. Беспристрастность: организация 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 законом.⁴² Должностные лица, назначенные для администрации выборов, должны обладать компетенцией и преданностью своему делу и выполнять свои обязанности эффективно и беспристрастно.⁴³

4.2. Беспристрастность в работе избирательных органов может быть достигнута путем формирования их преимущественно на профессиональной или политически-сбалансированной основе.⁴⁴ Назначение лиц в органы, ответственных за организацию и проведение выборов всех уровней должно происходить в прозрачной манере, и назначенные лица не должны смещаться со своих постов до истечения срока их полномочий за исключением случаев, предусмотренных законодательством.⁴⁵

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 поддержку.⁴⁶ Что касается проведения мероприятий, относящихся к выборам, решения органов, ответственных за организацию и проведение выборов, принятые в рамках их компетенций, должны быть обязательными для выполнения и деятельность других государственных учреждений должна подчиняться органам, ответственным за организацию и проведение выборов.⁴⁷

⁴¹ 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...”.

⁴² См. Комментарий Верховного комиссара ООН по правам человека, 20; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.1; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI; АОВЦВЕ, 5(2.5), 13; МПС, 4(2), 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, Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 11(1), 19(2)(к); АОВЦВЕ, 5(2.5).

⁴³ См., например, Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 19(2)(к) – „...Государства должны...обеспечивать, чтобы лица, ответственные за различные аспекты организации и проведения выборов, были обучены и действуют беспристрастно”.

⁴⁴ См. там же; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI.

⁴⁵ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI.A. См. также Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 11(3) (преждевременное упразднение избирательных комиссий или их членов должно осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством).

⁴⁶ Эти принципы основаны на наблюдениях и рекомендациях нескольких наблюдательных миссий БДИПЧ. См., например, заключительные 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).

⁴⁷ См. Конвенцию о стандартах демократических выборов 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”.

4.4 Для проведения выборов желательно иметь работающий на постоянной основе центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов,⁴⁸ получающий, по возможности, регулярное бюджетное финансирование, с тем, чтобы существенные функции, относящиеся к проведению выборов и реализации избирательных программ, выполнялись на постоянной основе.⁴⁹ Основные члены постоянной избирательной администрации, ответственные за организацию и проведение выборов, должны назначаться на определенный срок⁵⁰ и их состав должен регулярно обновляться.⁵¹

5. Право голоса: всеобщее избирательное право

5.1 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники⁵² гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право”.⁵³

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 убеждениях.⁵⁴ Исключительные обстоятельства, такие, как необходимость предоставления женщинам, национальным 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 граждан.⁵⁵

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 обстоятельствами.⁵⁶

5.4 Гарантия всеобщего избирательного права предусматривает предоставление всем гражданам, достигшим совершеннолетия, права участвовать в голосовании.⁵⁷ Граждане не могут быть лишены

⁴⁸ См., например, Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.1.c; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI.A. См. также заключительные 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).

⁴⁹ См., например, заключительный 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 организации выборов).

⁵⁰ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI.A.

⁵¹ Эксперты в области организации и проведения выборов советуруют 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.

⁵² Копенгагенский документ, 7.

⁵³ Там же, 7.3.

⁵⁴ Там же; 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 Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.2-4; БДИПЧ, Принципы участия меньшинств в выборах; АОВЦВЕ, 8(2), 12, 20 (2.3), 21 (2.2); МПС, 2(4), 4(1).

⁵⁵ См. особ. Копенгагенский документ, 31. См. также Принципы Европейской комиссии 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 СНГ, 19(2)(г), 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”.

⁵⁶ См. Конвенцию об иностранцах; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.b; АОВЦВЕ, 21 (2.12).

⁵⁷ См. там же; Комментарий Верховного комиссара ООН по правам человека, 14; Международный пакт о гражданских и политических правах, 25(b); Конвенцию о правах ребенка, 1; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.b и c; АОВЦВЕ, 8 (1.1). Принципы Европейской комиссии за демократию через право гласят: „Право голоса должно предоставляться самое позднее по достижении совершеннолетия” и АОВЦВЕ придерживается того же подхода.

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 правонарушения.⁵⁸

5.5 Проживание на территории государства может потребоваться для реализации избирательного права.⁵⁹ Для того, чтобы голосовать на региональных или местных выборах может потребоваться разумный срок проживания на соответствующей территории.⁶⁰

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 исправлены.⁶¹

5.7 Надежные механизмы⁶² должны использоваться для предоставления гражданам, временно отсутствующим на территории проживания, возможности голосовать на выборах, особенно, если такие граждане не покидали пределов своего государства.⁶³ Граждане, не проживающие постоянно на территории своего государства, но обладающие правом участвовать в выборах, не могут быть лишены права быть зарегистрированными в качестве избирателей.⁶⁴

6. Кандидаты и политические партии

6.1 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники⁶⁵ уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации⁶⁶ [и] уважают

⁵⁸ 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 Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.d; АОВЦВЕ, 20 (1) и (2.1)-(2.2). Принципы Европейской комиссии за демократию через право 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.

⁵⁹ См. Европейский суд по правам человека, дело *Hilbe*; Европейскую комиссию по правам человека, *X. против Соединенного Королевства*. В последнем решении, стр. 122, Европейская комиссия по правам человека определила, что требование проживания в течение определенного срока обосновано 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 СНГ, 2(в), 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...”

⁶⁰ См. Европейскую комиссию по правам человека, дело *Polacco*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.c (обычно, шесть месяцев – максимум); АОВЦВЕ, 8 (1.3). В деле *Polacco*, Комиссия указывает, что требуемый период проживания для местных выборов не может превышать нескольких месяцев.

⁶¹ См. Конвенцию о личной информации, 108; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.2; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VII; АОВЦВЕ, 8(1.5), 21 (2.3-4); МПС, 2(2) и (4), 4(1).

⁶² См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, XII.E. Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ 3(3) гласит „создание максимальных удобств для избирателей”. Это должно достигаться в рамках закона при котором гражданам предоставляется возможность голосовать досрочно (с помощью переносных урн или иными способами).

⁶³ См. заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской республике Македония 2002 г., стр. 18.

⁶⁴ См. заключительный отчет БДИПЧ о выборах в Палату представителей Хорватии 2000 г., стр. 28.

⁶⁵ Копенгагенский документ, 7.

⁶⁶ Там же, 7.5.

право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти”⁶⁷.

6.2 Государства должны разрешать кандидатам добиваться выборных постов лично или в качестве представителей политических партий или других организаций, не создавая излишних препятствий.⁶⁸ 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 уровне.⁶⁹

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 гражданства или минимального срока проживания на определенной территории.⁷⁰ Некоторые категории государственных постов могут быть несовместимы с определенными кандидатурами, что может быть обусловлено характером поста⁷¹ 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 ограничи-

⁶⁷ Там же, 7.6. Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, 9(2), настаивает на том, что подлинные выборы основаны на „реальном политическом плюрализме, идеологическом многообразии и многопартийности, „осуществляемых через функционирование политических партий”. См. также там же, Статью 19(2)(ж) (содействие формированию 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”.

⁶⁸ См. Всеобщую декларацию прав человека, 20(1), 21; Отчет Комитета ООН по правам человека о Киргизстане; Европейский суд по правам человека, дело *Podkolzina*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право I, 1.3, 2.3 и 3.1.b; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VIII, А-В; АОВЦВЕ, 4(5), 9(1.3), 14, 20; МПС, 3(1) и (7). См., например, Принципы Европейской комиссии за демократию через право, 2.3.а: „Равные возможности должны быть гарантированы партиям и кандидатам в одинаковой степени. Это подразумевает нейтральное отношение государственных органов власти...”.

⁶⁹ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, 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 Конвенцию о стандартах демократических выборов 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 стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций)”.

⁷⁰ См. Копенгагенский документ, 7.5 и 7.6; Всеобщую декларацию прав человека, 29-30; Комментарий Комиссии ООН по правам человека, 15; Комиссию ООН по правам человека, дело *Латвии*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1; АОВЦВЕ, 4(5), 8(1.1), 20(3); МПС, 3(7). Принципы Европейской комиссии 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)”.

⁷¹ См. Европейский суд по правам человека, дело *Ahmad*.

ваться мирными средствами для достижения своих целей.⁷² Действия, предпринимаемые против кандидатов на перечисленных выше основаниях, должны быть пропорциональны и лишены политического мотива.⁷³

6.5 Меры дискриминационного характера не могут предприниматься в отношении одних кандидатов⁷⁴ и никакие преимущества организационного или финансового характера не могут быть предоставлены другим кандидатам или политическим партиям⁷⁵ за исключением случаев, касающихся подачи подписных листов или предоставления финансовых поручительств.⁷⁶ Любые из таких преимуществ должны быть в равной степени доступны и должны отражать уровень общественной поддержки партии или ее электоральную историю.⁷⁷

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 этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам; [3] право на ассоциацию гарантируется ...”⁷⁸

7.2 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники⁷⁹ 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

⁷² См. Европейский суд по правам человека, Турецкие политические дела (особ. дело *Refah Partisi*, параграф 98), дело *Stankov*; Европейскую комиссию по правам человека, дело *Glimmerveen*. Конвенция о стандартах демократических выборов 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”.

⁷³ См. Европейский суд по правам человека и Европейскую комиссию по правам человека, дела, там же. В заключительном отчете об общих выборах в Боснии и Герцеговине, состоявшихся в октябре 2002 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.

⁷⁴ См. Копенгагенский документ, 7.5 и 7.6; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.a; АОВЦВЕ, 14(2).

⁷⁵ См. Копенгагенский документ, 5.4.

⁷⁶ 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)”.

⁷⁷ См. Принципы Европейской комиссии 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...”

⁷⁸ Копенгагенский документ, 9-9.3.

⁷⁹ Там же, 7.

опасаясь наказания,⁸⁰ [и] обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических групп и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе”.⁸¹

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 электората.⁸² Правительство и все государственные органы должны обеспечивать им равный доступ к общественным средствам (включая помещения и площадки для проведения встреч с избирателями), услугам и помощи,⁸³ и не должны делать различий между участниками предвыборных кампаний при применении законов, правил, и административных процедур.⁸⁴

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 правила.⁸⁵ В частности, государства обязаны предотвращать и адекватно реагировать на любые попытки применения насилия или запугивания, направленные против участников выборов.⁸⁶

7.5 Государства должны обеспечивать реализацию эффективных программ по информированию и обучению избирателей, используя государственные средства массовой информации и другие средства.⁸⁷ В регионах проживания национальных или языковых меньшинств такие программы также должны осуществляться на языке или диалекте этих меньшинств.⁸⁸

⁸⁰ Там же, 7.7.

⁸¹ Там же, 7.8.

⁸² См. Копенгагенский документ, 7.7; Всеобщую декларацию прав человека, 29(2)-(3); Европейский суд по правам человека, дело *Incal*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.1.a; АОВЦВЕ, 5(2.2); МПС, 3 (3)-(4). Требования к продолжительности избирательной кампании менее категоричны; по этому поводу Конвенция о стандартах демократических выборов 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”.

⁸³ См. Принципы Европейской комиссии 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”.

⁸⁴ См., например, заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской республике Македония 2002 г.

⁸⁵ См. Копенгагенский документ, 7.7. См. также Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 9(8) (обязательство преследовать по закону нарушения избирательных прав и процедур).

⁸⁶ См. МПС, 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).

⁸⁷ См. МПС, 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 Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.1.b; см. также следующую сноску.

⁸⁸ См. Принципы Европейской комиссии 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”.

Б. Финансирование

7.6 Государства могут устанавливать разумные ограничения на объемы частного финансирования политических партий и кандидатов с тем, чтобы обеспечить честное соревнование в ходе выборов⁸⁹ и понизить стимулы для коррупции и оказания излишнего влияния на политику.⁹⁰

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 кампании.⁹¹

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 произведены.⁹² Центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов, или другой официальный орган⁹³ 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 организации,⁹⁴ и должны предотвращать оказание непосредственной поддержки от государственных органов власти или государственных предприятий.⁹⁵ Конкретный характер недопустимых источников и видов поддержки должен быть четко определен законодательством и, при необходимости, регламентирован компетентными органами государственной власти.⁹⁶

⁸⁹ См. Европейский суд по правам человека, дела *Bowman* и *Pierre-Bloch*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.с-е; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X.C; АОВЦВЕ, 5(2.2); МПС, 3(3). Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I.2.3.е, устанавливают: „Принцип равных возможностей может в определенных случаях вести к сокращению расходов политических партий, особенно на рекламу”.

⁹⁰ 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 воздействия на свободное волеизъявление избирателей или имеют место искажения демократического процесса из-за непропорциональных расходов какого-либо из кандидатов или партий”.

⁹¹ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.а-б; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X.B; АОВЦВЕ, 16(4). Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.а 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.)

⁹² См. Европейский суд по правам человека, дело *Pierre-Bloch*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.d; АОВЦВЕ 16 (5)-(8). Принципы Европейской комиссии 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 Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 12(5).

⁹³ См. Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 12(6) (контроль над или надзор за финансированием избирательной кампании может осуществляться либо органами, ответственными за организацию и проведение выборов, либо другими органами или должностными лицами).

⁹⁴ См. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, 16; АОВЦВЕ, 2(7). Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, 1(7), занимает категоричную позицию по поводу иностранного участия в выборах „прямым или косвенным” образом, включая „иностранцев граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных 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.

⁹⁵ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.е.

⁹⁶ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X.

В. 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 информации.⁹⁷

7.11 Государства должны поощрять активное освещение избирательных кампаний в средствах массовой информации,⁹⁸ и органы, ответственные за проведение выборов, должны снабжать СМИ информацией и другими возможностями для освещения избирательного процесса своевременным образом и в полном масштабе.⁹⁹ Государства не должны налагать на 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 голосования,¹⁰⁰ или трансляция предвыборных рекламных роликов или программ, касающихся выборов, в течение неразрешенного законом периода).¹⁰¹

7.12 Государства должны предоставлять всем участникам избирательных кампаний равный доступ к государственным средствам массовой информации, включая печатные и электронные СМИ, а также обеспечивать равное отношение последних к участникам избирательных кампаний.¹⁰² 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 тарифы.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

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 программах.¹⁰⁵ В частности, государства должны внедрить процедуры, позволяющие получать жалобы

⁹⁷ См. АОВЦВЕ 7, 17(6); Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.1.b, которые 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 ...”

⁹⁸ См. Копенгагенский документ, 7.8.

⁹⁹ См. Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 13(3). (Государства должны обеспечить, чтобы у прессы было право 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.)

¹⁰⁰ См. БДИПЧ, Изучение опросов мнений избирателей.

¹⁰¹ См. заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в Албании 2001 г., стр. 22 (партии и СМИ должны уважать официальное окончание избирательной кампании).

¹⁰² См. Копенгагенский документ, 7.7, 7.8; ОБСЕ, медийное дело ViH; Всеобщую декларацию прав человека, 19; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.a.ii; АОВЦВЕ, 4(3), 17; МПС, 3(4).

¹⁰³ См. Принципы Европейской комиссии 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 заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской республике Македония 2000 г.

¹⁰⁴ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования.

¹⁰⁵ См. Копенгагенский документ, 7.7 и 7.8; Всеобщую декларацию прав человека, 19; Комиссию ООН по правам человека, Отчет о соблюдении прав человека в Киргизстане, 21; Европейский суд по правам человека, дела *Lopes Gomes Da Silva* и *Oberschlik*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3.a.ii и c; АОВЦВЕ, 4(3), 17; МПС, 3(4).

участников избирательной кампании на нечестные или незаконные действия СМИ во время выборов, и адекватно реагировать на них.¹⁰⁶

8. Процесс голосования

8.1 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники¹⁰⁷ обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования”.¹⁰⁸

8.2 Процедуры голосования как на обычных избирательных участках, так и в других специально отведенных для этого местах должны создавать условия для безопасного, дисциплинированного, индивидуального и тайного голосования.¹⁰⁹

8.3 Процедуры голосования должны обеспечивать быструю и адекватную идентификацию личности зарегистрированных избирателей и предусматривать наличие механизмов, предотвращающих мошенничество.¹¹⁰ Процедуры также должны обеспечивать надежную защищенность избирательных бюллетеней и других избирательных материалов, содержание которых не подлежит разглашению до, во время и после голосования.¹¹¹

8.4 Избирательные участки должны быть организованы¹¹² в местах, предоставляющих избирателям равные возможности для волеизъявления, и обеспечивающих необременительный процесс голосования.¹¹³ 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 участки.¹¹⁴

8.5 Процедуры голосования должны обеспечивать спокойную и дисциплинированную атмосферу на избирательном участке и, по возможности, на рядом находящейся территории. Избиратели не должны подвергаться каким-либо формам домогательства, запугивания, или принуждения.¹¹⁵

8.6 На избирательном участке не должно находиться каких-либо партийных символов, фотографий официальных лиц, ассоциированных с конкретной партией, или каких-либо партийных принадлеж-

¹⁰⁶ См., например, заключительные отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Республике Киргизстан 2000 г. и президентских выборах в Грузии.

¹⁰⁷ Копенгагенский документ, 7.

¹⁰⁸ Там же, 7.4 (выдержка).

¹⁰⁹ См. Копенгагенский документ, 5.1 и 7.4; Комментарий Верховного комиссара ООН по правам человека, 20; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.2; АОВЦВЕ, 11 (1 и 3); МПС, 4(5). Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, 5(4), также подчеркивает недопустимость „возможности осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня...”. Конвенция СНГ, 8, также выступает против любого принуждения или воздействия на избирателей в процессе волеизъявления.

¹¹⁰ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.2.

¹¹¹ См., например, заключительный отчет БДИПЧ о выборах в местные органы власти в Албании 2000 г., стр. 19.

¹¹² См. там же, ii: „Избиратели всегда должны иметь возможность голосовать на избирательном участке...”.

¹¹³ См. МПС, 2(5): „Каждый избиратель должен иметь право равного и эффективного доступа к избирательному участку для реализации своего избирательного права”.

¹¹⁴ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.2.ii-vi.

¹¹⁵ 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 также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовными законами и эти законы должны строго выполняться”.

ностей. Трансляция новостных и иных программ политического содержания на избирательных участках должна быть запрещена.¹¹⁶ На территории избирательного участка запрещается нахождение лиц, не имеющих права участвовать в наблюдении за его работой.¹¹⁷

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 волнений.¹¹⁸ Во всех остальных случаях представители служб безопасности не должны находиться на избирательном участке или действовать еще каким-либо образом, могущим повлиять на процесс голосования.¹¹⁹ Территория, на которой находится избирательный участок, а также непосредственно прилегающая к ней окрестность, должны находиться под наблюдением властей в степени, требуемой местными условиями.¹²⁰

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),¹²¹ за исключением случаев, 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 давление.¹²²

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 урну.¹²³

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ См. заключительные 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 местные должностные лица).

¹¹⁸ Пояснительный отчет, сопровождающий Принципы Европейской комиссии за демократию через право, 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, нежелательнее, 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.

¹¹⁹ См., например, заключительные отчеты БДИПЧ о парламентских выборах в Украине и Латвии 2002 г. и президентских выборах в Беларуси 2001 г.

¹²⁰ См. МПС, 4(8).

¹²¹ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 4.b: „Голосование должно проходить в индивидуальном порядке. Семейное голосование и любая другая форма контроля, осуществляемого одним избирателем над волеизъявлением другого, должна быть запрещена”.

¹²² 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.

¹²³ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, 25(2); Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 4.

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 придают больший эффект голосованию.¹²⁴ 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 влияния.¹²⁵

9. Результаты: определение, публикация и исполнение

9.1 „Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники¹²⁶ обеспечивают ... чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;¹²⁷ [и] чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”¹²⁸

9.2 Подсчет голосов и определение результатов голосования должны представлять собой прозрачный процесс, открытый для наблюдения представителями участников выборов, а также другими наблюдателями.¹²⁹ 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 наблюдателей.¹³⁰

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 наблюдателей.¹³¹ Копии документов, содер-

¹²⁴ 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”.

¹²⁵ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.2; АОВЦВЕ, 9(3).

¹²⁶ Копенгагенский документ, 7.

¹²⁷ Там же, 7.4 (выдержка).

¹²⁸ Там же, 7.9.

¹²⁹ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 3.2.xiii; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, XIII; АОВЦВЕ, 5(2.4); МПС, 4(6).

¹³⁰ См., в общем, БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, XIII.

¹³¹ См. Принципы Европейской комиссии 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”.

жащих консолидированные результаты голосования, также должны быть предоставлены представителям и, по возможности, другим присутствующим наблюдателям.¹³² Необходимо использовать средства, обеспечивающие надежность программного обеспечения и точность данных по итогам голосования, передаваемых электронным способом.¹³³

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 мандатов на основе пропорциональной репрезентации или иной системы, требующей дополнительных подсчетов должно осуществляться оперативным и прозрачным образом.¹³⁴ Объявление окончательных результатов может быть задержано в зависимости от своевременного завершения рассмотрения жалоб или проведения повторных выборов, но за исключением чрезвычайных обстоятельств предварительные итоги должны быть опубликованы как можно более оперативно.¹³⁵

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),¹³⁶ 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 местности.¹³⁷

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 апелляции.¹³⁸

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 мнения.¹³⁹

¹³² См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, XIII.

¹³³ 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.

¹³⁴ 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 голосования и/или выборов от органов, ответственных за их организацию и проведение, с последующим официальным обнародованием результатов голосования и выборов в разумные сроки”.

¹³⁵ См., например, заключительный отчет БДИПЧ о выборах в Палату представителей Хорватии 2000 г., стр. 29.

¹³⁶ См. АОВЦВЕ, 5 (2). Этот принцип также поддерживается заключениями целого ряда недавних миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами.

¹³⁷ См. БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, XIII.F.

¹³⁸ См., например, заключительный отчет БДИПЧ о президентских выборах в Беларуси 2001 г., стр. 27.

¹³⁹ См. Копенгагенский документ, 7.9; Международный пакт о гражданских и политических правах, 2(2), 5, 25(a); Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, 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 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”.

10. Жалобы и апелляции

10.1 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:¹⁴⁰ ... каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе;¹⁴¹ административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;¹⁴² [и] независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются”.¹⁴³

10.2 „Государства-участники, желая обеспечить большую открытость в выполнении обязательств, взятых на себя в разделе о человеческом измерении [О]БСЕ 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”.¹⁴⁴

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 уровня.¹⁴⁵ Избиратели должны иметь возможность подавать жалобы и апелляции, касающиеся нарушения их избирательных прав, включая право быть зарегистрированным в качестве избирателя.¹⁴⁶

10.4 Жалобы и апелляции, касающиеся выборов, должны рассматриваться в оперативном порядке, позволяющем разрешать их своевременным и эффективным образом.¹⁴⁷ Процесс подачи и рассмотрения

¹⁴⁰ Копенгагенский документ, 5.

¹⁴¹ Там же, 5.10.

¹⁴² Там же, 5.11.

¹⁴³ Там же, 5.12.

¹⁴⁴ Там же, 12 (СБСЕ заменено ОБСЕ).

¹⁴⁵ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.3; БДИПЧ, Отчет об избирательных спорах и Принципы юридического рецензирования, XIV; АОВЦВЕ, 4(6), 5(2.6), 18. Принципы Европейской комиссии за демократию через право 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”.

¹⁴⁶ См. Принципы Европейской комиссии 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 Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ 16(1). См., в общем, БДИПЧ, Отчет об избирательных спорах.

¹⁴⁷ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.3; АОВЦВЕ, 5(2.6); МПС, 4(9). Последний утверждает: „Государства должны принимать меры 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 Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 10(2)(е) (процедуры рассмотрения жалоб и апелляций должны быть „быстрыми и эффективными”). См., в общем, БДИПЧ, Отчет об избирательных спорах.

жалоб и апелляций не должен предусматривать повторную подачу петиций, которая может помешать своевременному объявлению результатов голосования.¹⁴⁸

10.5 Все аспекты рассмотрения жалоб органами, ответственными за организацию и проведение выборов, и апелляций – органами судебной власти, должны быть прозрачными.¹⁴⁹ 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 рассмотрения.¹⁵⁰

11. Местное 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 [О]БСЕ 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”.¹⁵¹

11.2 „Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве:¹⁵² ... обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы;¹⁵³ 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 [за]прашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом”.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, 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”. См. также заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской республике Македония 2002 г.

¹⁴⁹ См., в общем, Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.3; БДИПЧ, Отчет об избирательных спорах и Принципы юридического рецензирования, XIV; АОВЦВЕ, 18.

¹⁵⁰ См. заключительный отчет БДИПЧ о парламентских выборах в бывшей Югославской республике Македония 2002 г. См. также заключительные 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); и о парламентских выборах в Казахстане 1999 г. (требуется отчет о подготовке слушания дел).

¹⁵¹ Копенгагенский документ, 8 (СБСЕ заменено ОБСЕ). См. также там же, 24.

¹⁵² Копенгагенский документ, 10.

¹⁵³ Там же, 10.3.

¹⁵⁴ Там же, 10.4. См. также там же, 24.

11.3 Наблюдатели от международных и национальных организаций должны иметь эффективный доступ ко всем избирательным процедурам.¹⁵⁵ С этой целью наблюдателям должны выдаваться соответствующие мандаты на 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 выборов.¹⁵⁶

11.4 „Неправительственные организации (НПО) могут играть чрезвычайно важную роль в содействии утверждению прав человека, демократии и верховенства закона. Они являются неотъемлемой составляющей сильного гражданского общества. Мы обязуемся расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод”.¹⁵⁷

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 проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации”.¹⁵⁸

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 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 ...”¹⁵⁹

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 избирателями.¹⁶⁰

¹⁵⁵ См. Копенгагенский документ, 8; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.2; АОВЦВЕ, 1(2.5), 6(5), 15, 19; МПС, 4(7). Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ предоставит широкий доступ для внутренних и международных наблюдателей; См. Статьи 14 (внутренние наблюдатели) и 15 (международные наблюдатели) Конвенции.

¹⁵⁶ См. Голубую книгу БДИПЧ, Рекомендации для наблюдателей за выборами от Совета Европы, Рекомендации по наблюдению за выборами ЕС. См. также АОВЦВЕ, 15.

¹⁵⁷ ОБСЕ, Хартия европейской безопасности, 27.

¹⁵⁸ Там же, 25.

¹⁵⁹ ОБСЕ, Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне, 1994, Будапештские решения, Глава VIII, параграф 12.

¹⁶⁰ См., в общем, Голубую книгу БДИПЧ.

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. Они будут поэтому 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”¹⁶¹

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 ними.¹⁶²

12.3 „Мы, главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ ... оцениваем роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и намерены незамедлительно реагировать на представляемые им заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации.”¹⁶³

¹⁶¹ Копенгагенский документ, 26.

¹⁶² См. ОБСЕ, Парижскую хартию для новой Европы, 1990, Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы „Организационные положения”, Часть G (бывшее Бюро по свободным выборам реорганизовано в БДИПЧ).

¹⁶³ Стамбульская декларация, 26.

ЧАСТЬ II

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ К ПЕРЕЧНЮ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ И ДРУГИМ ПРИНЦИПАМ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

Данная часть содержит комментарии к содержанию прилагаемого документа, „Перечня обязательств ОБСЕ и других принципов проведения демократических выборов”.¹⁶⁴ Во-первых, документ предлагает перечень различных обязательств, принятых на данный момент государствами-участниками ОБСЕ в отношении выборов, и в частности обязательств, проистекающих из Копенгагенского документа. Они представлены в виде прямых цитат и включены в Общие принципы и обязательства ОБСЕ, в Предисловие, и некоторые другие разделы.

Перечень также включает дополнительные принципы проведения выборов, проистекающие из международного и регионального права, регулирующего соблюдение прав человека, а также новых норм и рекомендаций по реализации практик организации и проведения выборов, завоевавших широкое признание и применение. На этой основе становится возможным вновь заявить, пояснить, и развить совокупность существующих норм, обязательств и принципов проведения демократических выборов, применимых на территории стран-участников ОБСЕ.

В дополнение к Общим принципам и обязательствам ОБСЕ, документ содержит 12 частей, организованных в соответствии с ключевыми областями правил и процедур проведения выборов, следующим образом:

1. Предисловие;
2. Законодательная основа: контекст и система;
3. Равенство: избирательные округа и нарезка округов;
4. Беспристрастность: организация и управление;
5. Право голоса: всеобщее избирательное право;
6. Кандидаты и политические партии;
7. Избирательная кампания, финансирование и СМИ;
8. Процесс голосования;
9. Результаты: определение, публикация и исполнение;
10. Жалобы и апелляции;
11. Местное и международное наблюдение; и
12. Сотрудничество и совершенствование.

Перечень был разработан усилиями группы экспертов, специализирующихся в области законодательства, регламентирующего организацию и проведение выборов, созданной Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) в 2002 г. и начале 2003 г. Эта инициатива была предпринята вслед за разработкой и публикацией в предыдущем году проекта документа ОБСЕ/БДИПЧ „Международные стандарты и обязательства по реализации права на демократические выборы: Практическое руководство по внедрению лучших практик проведения демократических выборов”.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Этот комментарий был подготовлен для Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ консультантом, доктором Даниэлом Финном, который также выступал в роли докладчика для группы экспертов, которая занималась рассмотрением Перечня обязательств и принципов.

¹⁶⁵ Варшава, 20 ноября 2002 г.

Постоянный совет ОБСЕ приветствовал инициативу БДИПЧ, связанную с разработкой практического руководства по внедрению лучших практик проведения демократических выборов, включая перечень существующих обязательств и стандартов, и поручил ему продолжить работу над проектом и подготовить окончательный вариант отчета о достигнутых в этом направлении результатов к 30 июня 2003 г.¹⁶⁶ Вскоре после этого Совет министров ОБСЕ на встрече в Порту рассмотрел решение Постоянного совета и призвал государства-участники „обратить особое внимание на рекомендации БДИПЧ, основанные на результатах наблюдения за проведением выборов”, и поручил Постоянному совету „рассмотреть вопрос о необходимости выработки дополнительных обязательств, касающихся выборов, в духе более тесного сотрудничества с другими международными организациями, а также между государствами-участниками, и представить соответствующий доклад следующей встрече Совета министров.”¹⁶⁷

Основные принципы и обязательства ОБСЕ

Параграфы .1 и .2 взяты непосредственно из Предисловия к Копенгагенскому документу. В них отмечается связь между признанными международным сообществом фундаментальными правами и свободами человека и системой плюралистической демократии и защитой, предоставляемой принципом верховенства закона.

Важно в особенности иметь в виду, что правила и процедуры проведения выборов, поскольку они позволяют гражданам реализовать их право на избрание представительного правительства, должны оцениваться и интерпретироваться в соответствии с международными принципами и стандартами прав человека. В отношении выборов также очень важно помнить об их связи с системой политического плюрализма и уважения принципа верховенства закона, соблюдать который обязались все государства-участники ОБСЕ.

Параграф .3 повторяет Параграф 6 Копенгагенского документа, который содержит заявление о том, что „воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов” является основой законности любого правительства. Государства-участники обязались уважать право своих граждан участвовать в управлении, включая „через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса”.

Параграф .4 повторяет один из параграфов Предисловия к Копенгагенскому документу, который подчеркивает, что сотрудничество между государствами-участниками, а также „активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений, существенно необходимы для обеспечения постоянного продвижения к их общим целям”. Указанные выше группы, организации и учреждения включают, разумеется, неправительственные, международные, и межправительственные институты.

Параграф .5 или Параграф 3 Копенгагенского документа, также подчеркивает, что политический плюрализм является существенной составной частью тройственной системы управления, и подразумевает демократию и принцип верховенства закона.

Параграф .6 повторяет положение Параграфа 4 Копенгагенского документа, в отношении свободы государств-участников выбирать свои политические и иные системы, при условии, что они обязуются „обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотношались

¹⁶⁶ Постоянный совет ОБСЕ, Решение №509, „международные нормы и обязательства: практическое руководство по лучшей практике проведения демократических выборов” (5 декабря 2002 г.).

¹⁶⁷ Совет министров ОБСЕ, Решение №7, „Обязательства, касающиеся выборов” (7 декабря 2002 г.).

с их обязательством по международному праву и были гармонизированы с положениями Декларации принципов и другими обязательствами по [О]БСЕ”.

Параграф .7 взят из Параграфа 5 Копенгагенского документа и рассматривает „элементы справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей”, включая гарантии основных прав и свобод человека в соответствии с международным правом, и недискриминацию и равную защиту перед законом.

Параграф .8 взят из параграфа 24 Копенгагенского документа и обязывает государства-участники обеспечивать, чтобы права и свободы, описанные в документе „не могли быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву...”. Далее утверждается, что „... эти ограничения носят характер исключений”. Таким образом, государства обязаны обеспечивать, чтобы эти ограничения не носили характер злоупотреблений и не использовались произвольно, или любым другим способом, противоречащим международным стандартам.

Параграф .9, взятый из того же источника, указывает, что „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”. Параграфы 1.4 и 1.5 представляют собой важные правила интерпретации, которые должны использоваться для оценки того, насколько практики, влияющие на права человека, соответствуют международным стандартам. Они, в частности, утверждают принцип того, что даже допустимая цель не может служить основанием для принятия избыточных или чрезмерно запретительных мер.

I. Предисловие

Параграф 1.1 содержит краткое изложение обязательств ОБСЕ в отношении политического плюрализма, представительной демократии, и верховенства закона, принятых государствами-участниками Организации.

Параграф 1.2 содержит краткое изложение общих обязательств ОБСЕ в отношении собственно выборов.

Параграф 1.3 отмечает продолжающееся развитие международных стандартов в отношении проведения выборов и необходимость в их повторном утверждении, разъяснении и дальнейшем развитии.

Параграф 1.4 представляет 12 аспектов выборного процесса, в рамках которых обязательства и другие принципы ОБСЕ могут быть организованы с тем, чтобы повысить их ценность в качестве руководства и основы для оценки практик проведения выборов.

II. Законодательная основа: контекст и система

Параграф 2.1 повторяет обязательства, содержащиеся в Параграфе 6 Копенгагенского документа, в отношении представительной и подотчетной системы правительства.

Параграф 2.2 повторяет основные обязательства, содержащиеся в Параграфе 7 Копенгагенского документа, в отношении периодических выборов, включая выборы, по крайней мере, в одну из палат национального законодательного органа.

Параграф 2.3 представляет новый принцип, отмечающий, что обязательство по проведению прямых выборов было в значительной степени распространено на другие законодательные органы на региональном и местном уровнях, а также на некоторые посты высокого уровня в правительстве (за исключением случаев, когда эти посты замещаются путем непрямых выборов членами избирательного законодательного или другого представительного органа). Этот принцип отражен в недавних проектах документов Содружества Независимых Государств, Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), и Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), и основан на фундаментальных демократических принципах, предусмотренных международным правом, регламентирующим реализацию прав человека.¹⁶⁸

Параграф 2.4 признает, что избирательная система является предметом национального определения, при условии, что она соответствует определенным общепризнанным критериям. Также упомянуты другие факторы, относящиеся к выбору избирательной системы, включая ее представительный характер, плюралистическую основу, и защиту меньшинств и других общественных групп.

Параграф 2.5 утверждает, что государственный закон должен обеспечивать четкую основу для проведения выборов. Аспекты законодательной основы выборов также могут быть обеспечены конституцией или другими регулирующими или административными подзаконными актами. В приведенном примере с Европейской комиссией по правам человека было определено, что отсутствие закона о выборах в течение длительного периода времени (в течение которого страной руководили военные) само по себе являлось нарушением прав граждан на участие в выборах.

Этот параграф также устанавливает, что законы о выборах не должны меняться в течение периода, непосредственно предшествующего выборам, за исключением тех случаев, когда в этом имеется абсолютная необходимость, а также когда по этому вопросу существует широкий консенсус и поправки к избирательному закону не нарушают способность участников выборов осуществлять свою роль в ходе избирательного процесса. Было решено не устанавливать какие-либо конкретные сроки или дополнительные условия в отношении принятия законодательных поправок, таких, например, как были предложены Венецианской комиссией, поскольку причины изменения избирательного законодательства накануне выборов могут сильно различаться.

III. Равенство: избирательные округа и нарезка округов

Параграф 3.1 повторяет гарантии, содержащиеся в Параграфе 7.3 Копенгагенского документа, всеобщего и равного избирательного права для совершеннолетних граждан.

Параграф 3.2 рассматривает необходимость деления на избирательные округа таким образом, чтобы сохранялось равенство избирательных прав. Хотя при определении избирательных округов могут учитываться разные факторы, границы избирательных округов не должны снижать равенство или несправедливо ограничивать право на участие в голосовании различных групп общества. Ввиду широкого разнообразия географических, демографических, и других важных факторов, существующих на территории государств-участников ОБСЕ, было решено ограничиться определением лишь этих общих принципов.

Параграф 3.3 отмечает, что необходимое изменение границ избирательных округов должно производиться на регулярной основе, предусмотренной законодательством, и основываться на

¹⁶⁸ *N.B.* ссылки на конкретные положения перечня Обязательств ОБСЕ и других принципов проведения демократических выборов содержатся в сносках данного документа.

надежной информации о населении или избирателях. Изменение границ избирательных округов также должно производиться своевременным и прозрачным образом. Эти стандарты сформулированы общим образом и не принимают во внимание рекомендации, предложенные Венецианской комиссией (см. сноску к тексту), которая предлагает, чтобы изменение границ избирательных округов инициировалось независимым комитетом.

IV. Беспристрастность: организация и управление

Сам предмет организации выборов непосредственно не рассматривается в деталях ни в Копенгагенском документе, ни в других декларациях государств-участников ОБСЕ. Однако результаты наблюдательных миссий БДИПЧ, его других видов деятельности, относящихся к выборам, а также исследования и рекомендации других организаций представляют собой эффективное руководство по реализации как общего, так и детального характера этого аспекта избирательного процесса.

Принципы, обозначенные в данном разделе, ограничены общими вопросами, относящимися к беспристрастности и эффективности администрации выборов. Различные функции организации выборов, как во время их проведения, так и во время подготовки к ним, здесь не описываются, поскольку на территории ОБСЕ применяются способы организации выборов, существенно различающиеся между собой, основанные на разном опыте, и использующие разные ресурсы. В свете вышесказанного на данном этапе представляется более разумным рассматривать данные вопросы на основе общепринятой практики, нежели чем общие принципы. (Однако некоторые из общепринятых практик организации выборов детально рассматриваются в прилагаемом Отчете о предварительно проделанной работе.)

Параграф 4.1 признает, что орган, ответственный за организацию выборов, должен быть автономным и состоять из профессионалов от которых требуется действовать в беспристрастной манере. (В этот параграф не были включены предложения других организаций, касающиеся подготовки и специального опыта, которыми должны обладать члены избирательных комиссий.) Термин „автономный” был выбран с тем расчетом, чтобы не имплицировать, что орган, ответственный за организацию выборов, должен быть полностью независимым от правительства, управляющего государством, поскольку некоторые государства-участники ОБСЕ проводят выборы, используя обычных государственных служащих, действующих в автономной манере при проведении выборов.

В то же время, необходимо признать, что в Центральной и Восточной Европе, а также в Содружестве Независимых Государств, существует тенденция, направленная на создание независимых избирательных комиссий. (Такой подход потребует от государств, которые ратифицируют Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ; см. сноску в тексте.) Это понятно с точки зрения опыта социалистической системы управления государством, в которой нейтральное и подотчетное выполнение обязанностей государственными служащими не могло иметь места в виду неполного разделения властей и смешивания исполнительных и политических каналов власти в процессах принятия решений. По этому поводу Венецианская комиссия включила следующий параграф в свое Руководство по проведению выборов (параграф 3.31):

„Вот почему независимые, беспристрастные избирательные комиссии должны быть созданы на национальном уровне и на всех других уровнях вплоть до избирательных участков для того, чтобы должным образом обеспечить проведение выборов или, по крайней мере, устранить серьезные подозрения в нарушениях”.

Параграф 4.2 отражает тот факт, что существуют две основные модели организации выборов, использующиеся в государствах-участниках ОБСЕ и других странах мира, указывая на то, что беспри-

трастность избирательной комиссии в основном может быть достигнута посредством ее нейтрального или политически сбалансированного состава. В любом случае, беспристрастность может быть также обеспечена прозрачностью процедуры назначения лиц в состав избирательной комиссии, а также определенным сроком работы в составе избирательной комиссии, т.е., член избирательной комиссии не может быть снят или замещен без причины.

Параграф 4.3 отмечает, что орган, ответственный за проведение выборов, должен получать достаточную поддержку государства для того, чтобы быть в состоянии эффективно работать. Он также содержит важный принцип (подробно представленный в Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ), подразумевающий тот факт, что избирательные комиссии не должны быть подотчетны каким-либо другим государственным органам в отношении осуществления деятельности по организации и проведению выборов.

Этот параграф также рекомендует, что поддержка избирательных комиссий государством должна включать финансирование профессионального секретариата, при возможности также организованного автономно. Вопросы финансирования штата сотрудников избирательных комиссий обычно не рассматриваются международными инструментами, однако эксперты (поддерживаемые БДИПЧ и результатами других миссий по наблюдению за выборами) обращают особое внимание на необходимость эффективной и предпочтительно автономной организации штата сотрудников.

Параграф 4.4 рекомендует, что, по крайней мере, некоторые аспекты проведения выборов должны осуществляться на постоянной основе. Это предполагает работу, по крайней мере, ключевых членов избирательной комиссии (в особенности на национальном уровне) и регулярное бюджетное финансирование.

Как и в предыдущем параграфе, рекомендации, содержащиеся здесь, как правило, не включены в международные инструменты. Эти рекомендации предлагаются экспертами по вопросам проведения выборов (включая тех, что связаны с Венецианской комиссией) и содержатся в отчетах по результатам наблюдения за выборами.

Рекомендация о том, что в постоянных органах, ответственных за организацию и проведение выборов, должна регулярно осуществляться ротация членов, предназначена для предотвращения прекращения деятельности, которая может произойти, если одновременно или в течение сравнительно короткого промежутка времени заменить сразу всех членов постоянной избирательной комиссии. Эту проблему зачастую пытаются решать посредством поочередного назначения в состав постоянных избирательных комиссий.

Другой вопрос, относящийся к данной теме, касается ситуации, которая возникает, когда состав постоянной избирательной комиссии целиком меняется накануне выборов или сразу по их окончании. Такая практика используется в некоторых государствах, которые возникли в результате распада бывшей Югославии. В обоих случаях неизбежно происходит снижение доверия к преемственности и беспристрастности избирательной комиссии. Это воспринимается либо как то, что определенные лица были назначены в состав комиссии для того, чтобы обеспечить определенный исход приближающихся выборов, либо как то, что определенные лица были назначены в состав избирательной комиссии в качестве награды за обеспечение победы на выборах определенной партии.

V. Право голоса: всеобщее избирательное право

Параграф 5.1 повторяет положение Параграфа 7.1 Копенгагенского документа, гарантирующего всеобщее и равное избирательное право всем совершеннолетним гражданам.

Параграф 5.2 утверждает, что всеобщий и равный характер избирательного права предполагает отсутствие дискриминации против лиц или групп лиц на основе социальных и других признаков. В исключительных случаях, однако, женщины, национальные меньшинства, или другие группы, недостаточно представленные в органах власти, могут получить преимущество в результате применения мер, направленных на увеличение их репрезентативности.

Параграф 5.3 рассматривает требования к гражданству избирателей. В нем, в частности, говорится о том, что обычно гражданство требуется для участия в выборах национального уровня, но что в некоторых случаях (в особенности, если это предусмотрено неким международным соглашением), избирательное право может быть предоставлено лицам, не имеющим гражданства, в особенности, если речь идет о выборах более низкого, чем национальный, уровня. Этот элемент не сформулирован также строго, как это предлагает Венецианская комиссия, согласно рекомендациям которой участие лиц, не имеющих гражданства, в выборах местного уровня „желательно”.

Параграф 5.4 рассматривает индивидуальное право голоса как в отношении права на участие в выборах, так и потенциального лишения этого права. Значение словосочетания „совершеннолетний” граждан””, упоминаемой в Копенгагенском документе, нуждается в более четкой юридической интерпретации.

В международном праве существует сильная поддержка концепции, согласно которой совершеннолетний возраст должен наступать не позднее 18 лет. Однако, предложения по включению этого возраста в принципы проведения выборов не нашли своего развития, поскольку большинство международных инструментов и экспертных групп пока не приняли этой формулировки для целей проведения выборов.

Лишение права голоса ограничено двумя основаниями: юридическая (или гражданская) неспособность или признание виновным в совершении серьезного уголовного преступления. Во втором случае лишение права голоса должно быть пропорционально степени лишения других прав. Лишение права голоса по любой из этих двух причин может осуществляться только в результате судебного разбирательства (хотя, в отличие от правил, существующих в некоторых государствах, этот параграф не потребует отдельного судебного определения на предмет избирательного права).

Параграф 5.5 говорит о том, что физическое проживание на территории государства также может быть необходимо для реализации права на участие в выборах. Это требование было поддержано в определении Европейской комиссии по правам человека. (Некоторые государства, как, например, те, что находятся в процессе ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ, тем не менее, могут разрешать лицам, не проживающим на их территории, участвовать в выборах.)

В случае с местными или региональными выборами может также потребоваться разумный период физического проживания на территории государства – принцип, поддержанный экспертными группами, такими, как Венецианская комиссия и АОВЦВЕ. Этот параграф не пытается указать, какой конкретно период проживания может считаться „разумным”, поскольку представляется логичным оставить этот вопрос для рассмотрения в рамках лучших практик. Однако стоит добавить, что (см. сноску к тексту) Европейская комиссия по правам человека однажды определила, что этот период не должен превышать нескольких месяцев, а Венецианская комиссия порекомендовала, что этот период не должен обыкновенно превышать шести месяцев.

Параграф 5.6 рассматривает важный вопрос регистрации избирателей, который практически решается на территории государств-участников ОБСЕ самыми разнообразными способами. Параграф указывает, что регистрационный процесс должен быть точным, своевременным, и прозрачным, и что граждане должны обладать возможностью проверить статус своей регистрации и внести при необходимости

поправки. (Эта возможность закреплена в праве на апелляцию, при необходимости, в судебном порядке, в рамках положений раздела „Жалобы и апелляции”, следующего ниже.)

В Перечне не рассматривается один из важных вопросов, имеющих отношение к спискам избирателей. Это вопрос доступа избирателей к информации, содержащейся в списке избирателей, которая не имеет к ним личного отношения, а также доступа к спискам избирателей других лиц. Многие государства разрешают доступ к информации, содержащейся в списках избирателей, избирателям, участникам выборов, или исследователям, иногда на контролируемой или ограниченной основе, с целью защиты личной информации об избирателях. Некоторые страны разрешают доступ к такой информации другим организациям, в том числе коммерческим. Однако во многих случаях личная информация не предоставляется (иногда по просьбе самих избирателей).

Новые международные и государственные законы, регламентирующие хранение и обработку личной информации – особенно информации, доступной в электронной форме – существенно затрудняют определение четкого и приемлемого для всех принципа, регламентирующего доступ к информации, содержащейся в списках избирателей. Закономерным является тот факт, что участники выборов заинтересованы в доступе к информации, содержащейся в списках избирателей, которая может помочь им воздействовать на электорат и минимизировать мошенничество при голосовании. Однако в настоящий момент не ясно, каким образом такая заинтересованность могла бы быть реализована в условиях правил, существующих на этот счет во многих странах.

Параграф 5.7 рассматривает вопрос заочного голосования. Он рекомендует внедрение процедур заочного голосования для тех избирателей, которые в день голосования находятся далеко от места постоянного проживания. Этот принцип основан на том, что подобные процедуры делают индивидуальное право голоса более эффективным.

Этот параграф призывает к проведению заочного голосования с использованием механизмов безопасности. Он также рассматривает проблему бездомных и потенциального исключения граждан, не имеющих постоянного места жительства, из избирательного процесса, указывая на то, что лица без постоянного места жительства не должны исключаться из процесса регистрации избирателей.

Большинство опубликованных международных стандартов заочного голосования концентрируют свое внимание на вопросе безопасности и, как таковые, не предлагают никаких рекомендаций относительно внедрения подобных процедур. Однако, эксперты в области организации и проведения выборов, а также результаты наблюдений за проведением выборов рекомендуют внедрение систем заочного голосования с тем, чтобы обеспечить реализацию права голоса теми гражданами, которые в день выборов отсутствуют на месте своего постоянного проживания, в особенности, если они находятся в пределах собственных государств.

VI. Кандидаты и политические партии

Параграф 6.1 повторяет положения Параграфов 7, 7.5 и 7.6 Копенгагенского документа, касающиеся уважения „права граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; права отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации”, и предоставления таким партиям и организациям „необходимых юридических гарантий, позволяющих им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти”.

Параграф 6.2 еще раз подчеркивает важность недопущения дискриминации по отношению к индивидуальным кандидатам и политическим партиям и другим политическим организациям. Он также указывает на необходимость недопущения установления каких-либо барьеров для кандидатов, обращая особое внимание на то, что регистрация кандидатов должна осуществляться на основе определенных, разумных, и равных процедур.

Обычными и приемлемыми требованиями к регистрации кандидатов являются предоставление личной идентификационной информации кандидатов, заявление кандидата и/или партии относительно выдвижения, и доказательство минимального уровня общественной поддержки (например, посредством предоставления подписных листов, содержащих разумное количество подписей избирателей), каждое из которых специально рассматривается в параграфе. Другие требования должны быть тщательно рассмотрены на предмет определения их действительной необходимости, излишней обременительности, или потенциально дискриминационного характера. На этот счет имеет смысл обратиться к положениям, указанным в сносках к тексту, принятым недавно государствами СНГ и рекомендованными к принятию АОВЦВЕ.

Параграф 6.3 поясняет, что реализация права быть избранным не может требовать от гражданина никаких дополнительных квалификаций по сравнению с реализацией права избирать (участвовать в голосовании), за исключением тех случаев, когда для реализации этого права требуется достижение гражданином определенного возраста или определенная продолжительность наличия гражданства или срока физического проживания на территории государства.

Этот параграф также отражает международное юридическое обоснование, включая прецедентное право, используемое Европейским судом по правам человека (см. сноски), позволяющее ограничивать право граждан, занимающих определенные посты в правительстве, выдвигать свои кандидатуры на выборах. Похожим образом многие политические системы используют положения, призванные предотвращать конфликты интересов между теми зонами ответственности в правительстве, которые пересекаются друг с другом, и которые часто называют несовместимыми. Так, например, достаточно распространенной является ситуация, когда высшие должностные лица исполнительной ветви власти по закону не имеют права избираться в органы законодательной ветви власти.

Параграф 6.4 рассматривает вопросы, относящиеся к кандидатам, которые нарушают национальную конституцию или способствуют разжиганию насилия. Этот параграф также рассматривает вопросы международного прецедентного права в области прав человека, а также иных инструментов, регламентирующих возможность недопущения регистрации таких кандидатов в определенных обстоятельствах.

Полагаясь в значительной мере на дело *Refah Partisi*, решение по которому было принято Европейским судом по правам человека, а также решение Европейской комиссии по правам человека в деле *Glimmerveen* (см. сноски и ссылки), параграф допускает лишение кандидатов их статуса на определенном основании, не предполагающим незаконное поведение или поведение, чреватое насилием. Таким основанием может служить „несоответствие” партийной программы „фундаментальным демократическим ценностям”, поскольку содержит призывы к разжиганию этнической ненависти, политическому насилию или войне.

Партия, выступающая за изменение конституционного строя мирным путем, даже если оно предполагает изменение государственных границ, не будет рассматриваться как призывающая к действиям, не соответствующим фундаментальным демократическим ценностям (см. сноски). До тех пор, пока они демонстрируют уважение к закону и ограничиваются использованием мирных средств

для достижения своих политических целей, такие кандидаты не могут исключаться из избирательного процесса.

Также не могут быть лишены регистрации кандидаты, если из-за них существует риск возникновения общественных беспорядков, включая насилие. Вероятность возникновения общественных беспорядков или насилия, инициированных другими лицами в ответ на появление определенной кандидатуры не является основанием для лишения этой кандидатуры ее кандидатского статуса.

Наконец, если некий кандидат лишается регистрации на одном из оснований, описанных в этом параграфе, то для этого должно иметься конкретное определение, подлежащее рассмотрению в судебном порядке, а электоральная санкция должна быть пропорциональна данному основанию.

Параграф 6.5 рассматривает особые преимущества в отношении кандидатов, выдвинутых конкретными организациями, например, зарегистрированными или существующими политическими партиями. Подобные льготы не должны допускаться, за исключением тех случаев, когда они носят ограниченный характер и основаны на объективных критериях, таких, например, как масштаб общественной поддержки партии или ее успешная избирательная история.

Некоторые из таких ограниченных преимуществ, распространяющихся на существующие партии, освобождают их от необходимости предоставлять подписные листы или вносить избирательные залогов, или же существенно уменьшают их обязательства в этом отношении. Такие преимущества довольно распространены и способствуют расширению политического плюрализма посредством стимулирования участия политических партий в выборах. Однако в то же время эти и другие льготы могут принять дискриминационный характер, если они начнут существенно затруднять участие в избирательном процессе партий, созданных недавно.

VII. Избирательная кампания

A. Общее

Параграф 7.1 включает в себя части Параграфа 9 Копенгагенского документа, касающиеся прав на свободу самовыражения (включая общение), проведение мирных собраний и демонстраций, и ассоциацию. Как ясно следует из выдержек, любое ограничение этих прав должно иметь под собой законное основание и соответствовать международным стандартам.

Параграф 7.2 непосредственно рассматривает защиту упомянутых выше прав в рамках избирательных кампаний и взят из Параграфа 7 Копенгагенского документа, в особенности из его подпунктов 7.7 и 7.8. Согласившись на содержании этих параграфов, государства-участники ОБСЕ обязались содействовать созданию честной и свободной атмосферы при проведении политических кампаний, свободной от административного воздействия, насилия, или запугиваний, и ничем не затруднять доступ к средствам массовой информации, осуществляющийся всеми участниками избирательного процесса на недискриминационной основе.

Параграф 7.3 обобщает все обязательства, содержащиеся в Параграфе 7 Копенгагенского документа, указывая на то, что государства обязаны предоставить участникам выборов равные возможности для донесения своих идей до электората. Этот общий принцип воплощается на практике посредством использования более специфических стандартов, таких, как равный доступ к общественным поме-

щениям и услугам, и отсутствие дифференциации в рамках применения законов, подзаконных актов или административных процедур.

Этот параграф также поясняет, что предоставление опосредованной поддержки определенным участникам избирательного процесса со стороны государства в виде оказания содействия в доступе к правительственным помещениям, услугам, или другой помощи в ходе избирательной кампании является дискриминацией по отношению к его другим участникам и поэтому недопустимо. Такая поддержка также может включать организацию мероприятий на территории контролируемых государством залов или общественных помещений, размещение агитационных плакатов в предназначенных для этого местах, использование государственной почтовой службы, и т. д.

Параграф 7.4 раскрывает обязательство обеспечивать честную и свободную атмосферу при проведении избирательных кампаний, что является предметом рассмотрения Параграфа 7.7 Копенгагенского документа. Параграф 7.4 разъясняет, что это обязательство требует со стороны государства делать все возможное для того, чтобы предотвращать действия частных лиц, направленные на нечестное ограничение избирательной кампании, проводимой участниками выборов, включая действия, нарушающие существующий закон и правила. (См. раздел о средствах массовой информации на предмет положений, относящихся к данному вопросу.)

Этот параграф также подчеркивает, что обязательство обеспечивать честную и свободную атмосферу проведения избирательной кампании требует со стороны государства предотвращать и должным образом реагировать на применение насилия или запугиваний, направленных против участников выборов. Помимо процитированного здесь положения Копенгагенского документа это положение также признается в публикациях Межпарламентского союза и АОВЦВЕ.

Параграф 7.5 требует со стороны государства проведения эффективных программ информирования и просвещения избирателей посредством использования средств массовой информации и других средств. В районах компактного проживания национальных меньшинств такие программы также должны проводиться на языках этих меньшинств. Несмотря на то, что мнения о том, на каком языке (скольких языках) должны печататься избирательные бюллетени и другие материалы, относящиеся к избирательной кампании, зачастую расходятся, большинство экспертов считают, что, по крайней мере, информационные кампании и материалы для избирателей должны быть доступны на их родном языке.

Б. Финансирование

Параграф 7.6 признает право государств устанавливать разумные ограничения на объем финансовых средств, предоставляемых кандидатам и политическим партиям частными источниками, в особенности во время выборов. Это согласуется, в числе прочего, с недавними рекомендациями Венецианской комиссии.

Этот параграф не обязывает государства налагать ограничения на политическое финансирование. Однако он отражает тот факт, что многие государства приняли решение пойти именно по этому пути по причинам, указанным в этом параграфе, а именно, для того, чтобы снизить возможности для коррупции и чрезмерного влияния на политику.

Параграф также указывает на то, что ограничения, налагаемые на объемы частного финансирования, должны быть „разумными”. На данный момент не было предпринято никаких попыток определить, какие формы и объемы ограничений можно считать разумными. Многое зависит от экономических

условий в стране, стоимости мероприятий по доведению политических идей кандидата до сведения избирателей, а также реальных доказательств того, что упомянутые выше факторы действительно требуют ограничения политического финансирования.

Параграф 7.7 указывает на то, что любая общественная поддержка участника избирательного процесса, включая финансовую, должна предоставляться справедливым образом на основе объективных критериев, таких, как поддержка партии со стороны избирателей и ее успех на последних выборах. (Венецианская комиссия использовала слово „равный” в этом отношении, однако признала, что рассматриваемое равенство может быть „строгим” или „пропорциональным”, основанным на аналогичных факторах.)

Параграф 7.8 призывает государства требовать от кандидатов и политических партий раскрытия данных о финансировании их избирательных кампаний. На сегодняшний день этот принцип не нашел явного отражения ни в одном из международных юридических или политических инструментов, хотя международное право (см. информацию о судебных делах, относящихся к этому и предыдущему положениям, в сносках) поддерживает ограничения, эффективное применение которых требует раскрытия информации и отчетность кандидатов.

Проект Конвенции АОВЦВЕ о стандартах демократических выборов придает особое значение полному раскрытию информации и отчетности по вопросам политического финансирования. Это согласуется с мнением, которого твердо придерживаются эксперты и наблюдатели, о том, что подобные положения необходимы для того, чтобы дать возможность избирателям оценить относительный уровень и вид финансовой поддержки кандидатов и политических партий при принятии решения о том, кому отдать свой голос.

Параграф также указывает на то, что такое раскрытие информации и отчетность должны контролироваться компетентным государственным органом (которым может являться избирательная комиссия), а сама информация должна публиковаться надлежащим образом. (Это положение могло бы предоставить защиту конфиденциальности пожертвований, сделанных конкретными лицами, при условии, что объем и характер их пожертвований отражались бы в отчетах.)

Также необходимо, чтобы раскрытие информации и предоставление отчетности о получении частных пожертвований участниками избирательного процесса происходило своевременно с тем, чтобы позволить избирателям оценить эту информацию до голосования. Однако ввиду сложностей, связанных с определением конкретного стандарта, это положение не было включено в рекомендуемый принцип.

Параграф 7.9 признает общую практику государств, запрещающую получение участниками выборов материальных контрибуций из определенных источников, таких, как граждане иностранных государств, иностранные организации, государственные органы других стран, и иностранные общественные предприятия. Этот параграф также заявляет о том, что подобные запреты должны быть специально оговорены в законе или существующих правилах.

Ограничения на получение участниками выборов или наблюдателями поддержки от определенных международных или зарубежных источников – в особенности международных организаций и авторитетных неправительственных организаций – не должны простирается дальше существенной финансовой и материальной поддержки, которая может непосредственным образом повлиять на способность участников выборов осуществлять их избирательные кампании. В этой связи полезно помнить о формулировках, используемых в Предисловии и Параграфе 10 Копенгагенского документа, относящихся к роли лиц, групп лиц, организаций (включая неправительственные организации) и учреждений, выполняемой ими в процессе сотрудничества, направленного на защиту и развитие прав человека

и демократических институтов. (Некоторые из этих формулировок Копенгагенского документа включены в Параграфы 4 и 11.2 Перечня, а некоторые другие формулировки, имеющие отношение к данному вопросу, из Стамбульской декларации, включены в Параграф 11.4.)

В. Средства массовой информации

Параграф 7.10 призывает государства, включая те, что контролируют общественные средства массовой информации, обеспечивать участников выборов адекватными возможностями, позволяющими им участвовать в программах по информированию электората.

Параграф 7.11 выходит за рамки буквальных формулировок Параграфа 7.8 Копенгагенского документа (см. подраздел „Общее” на странице 40), согласно которому государства не должны препятствовать свободному доступу участников выборов к средствам массовой информации. Параграф 7.11 указывает на то, что государства должны поощрять активное освещение выборов средствами массовой информации и что органы, ответственные за организацию и проведение выборов, должны регулярно предоставлять средствам массовой информации данные о ходе предвыборной кампании и возможности для ее освещения. Положительное обязательство в этом отношении будет принято теми государствами, которые ратифицируют Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ.

Этот параграф также проясняет, что государства не должны специально ограничивать средства массовой информации во время проведения выборов, за исключением случаев, связанных с публикацией определенных материалов (таких, как опросы общественного мнения и политическая реклама) в периоды, непосредственно предшествующие выборам. Эти вопросы часто возникают в ходе наблюдения за выборами, как показано в сносках.

Параграф 7.12 также выходит за рамки положений Параграфов 7.7 и 7.8 Копенгагенского документа в направлении того, что государства обязаны обеспечивать участников выборов равными возможностями для участия и честной репрезентации в программах, реализуемых государственными средствами массовой информации.

Параграф 7.13 требует, чтобы государства следили за тем, чтобы как государственные, так и частные средства массовой информации взимали со всех участников выборов согласованные и одинаковые цены за политическую рекламу, публикуемую в рамках избирательных кампаний. Параграф также призывает к тому, чтобы любая реклама, публикуемая в рамках избирательных кампаний, ясно идентифицировалась как таковая.

Параграф 7.14 требует от государств внедрить механизмы, которые можно было бы использовать для определения справедливости освещения выборов частными средствами массовой информации. И хотя это требование можно соблюсти, используя обычные юридические каналы, параграф также указывает на то, что государства должны внедрить процедуры получения и рассмотрения жалоб о несправедливой или незаконной деятельности средств массовой информации в период проведения выборов.

VIII. Процесс голосования

Этот раздел преимущественно рассматривает технические аспекты процесса голосования, проходящего на избирательных участках или в других местах. На сегодняшний день не предпринимались попытки рассмотреть порой противоречивые вопросы, касающиеся материалов, доступ к которым избиратели могут иметь непосредственно в момент голосования.

Возможно, самым сложным вопросом в этом отношении является вопрос о языке, или языках, избирательных бюллетеней и других материалов. (Другие материалы включают официальные плакаты, предлагающие информацию о кандидатах и инструкции по заполнению избирательных бюллетеней, предлагаемые вниманию избирателей на территории избирательных участков.)

Существует широкий консенсус (см. Параграф 7.5 выше) по поводу того, что материалы чисто информационного характера, адресованные избирателям, должны быть доступны на их родном языке. Однако в силу конституционных и других причин существуют разногласия по поводу того, должны ли собственно материалы, используемые при голосовании, также быть доступными на родных языках и диалектах избирателей, принадлежащих к этническим меньшинствам, и если да, то при каких условиях.

Недавней попыткой решить этот вопрос в рамках юридического документа явилась Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ. Однако результат рассмотрения этого вопроса в рамках Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ только укрепляет мнение о том, что вопрос о языке избирательных материалов не может быть рассмотрен посредством использования общих принципов на данном этапе. Статья 9 (4) Конвенции оставляет решение вопроса о языке избирательных материалов на усмотрение законодателей; текст ее воспроизведен ниже (также см. Ст. 17 (1) Конвенции):

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.

Параграф 8.1 повторяет положения Параграфов 7 и 7.4 Копенгагенского документа в отношении необходимости выражения воли граждан посредством тайного голосования или другой процедуры эквивалентной процедуре свободного голосования.

Параграф 8.2 определяет основные принципы процесса голосования как обеспечивающего надежный, упорядоченный, личный и тайный характер голосования. Эти принципы соответствуют тем, что провозглашены и в других документах, некоторые из которых процитированы в сносках к настоящему положению.

Параграф 8.3 отмечает необходимость использования эффективных механизмов идентификации избирателей, а также других механизмов, способствующих предотвращению мошенничества, с тем, чтобы обеспечить участие в процессе голосования лишь тех избирателей, которые имеют на это право. Параграф также призывает использовать и другие методы защиты избирательных бюллетеней и других избирательных материалов.

Параграф 8.4 указывает на то, что избирательные участки должны быть организованы в местах, посещение которых не будет излишне обременительным для избирателей. Эти концепции схожи с теми, что были использованы и в других рекомендациях относительно расположения избирательных участков, таких, например, как рекомендации Межпарламентского союза („равный и эффективный доступ к избирательному участку”).

Этот параграф также указывает на то, что при условии использования определенных мер безопасности, специальные процедуры голосования должны применяться для того, чтобы позволить проголосовать гражданам, не имеющим возможности самостоятельно прийти на избирательный участок.

Параграф 8.5 рассматривает вопрос об атмосфере внутри („спокойная и упорядоченная“) избирательных участков и на прилегающей к ним территории. Он показывает, что избиратели не могут быть подвержены домогательствам, запугиванию, или принуждению.

Параграф 8.6 проясняет, что внутри избирательного участка не должно находиться никаких партийных символов, или других политических атрибутов. Он также указывает, что лица, не имеющие на это права, не могут находиться на территории избирательного участка в ходе голосования и процессе подсчета голосов.

Многие законы о выборах не содержат четких положений относительно нахождения на территории избирательных участков лиц, не имеющих на это специального права. Данный параграф сформулирован таким образом, чтобы не допустить „нахождение“ таких лиц на избирательном участке. Это сделано потому, что опыт наблюдения за выборами показывает, что неизбежно на избирательные участки приходят люди, чье присутствие носит якобы невинный характер, но которые при этом не имеют права находиться на их территории. Например, кандидат может прийти для того, чтобы поговорить со своим представителем на данном избирательном участке, или представитель местных органов власти может прийти для того, чтобы удостовериться в том, что работа участка организована должным образом (хватает сотрудников, оборудования, и т. д.). Такие посещения не должны вызывать беспокойства при условии, что они не затягиваются во времени.

Параграф 8.7 рекомендует осуществлять наблюдение за избирательным участком и прилегающей к нему территории силами правоохранительных органов. Он указывает, что участковая избирательная комиссия имеет право воспользоваться при необходимости помощью охраны, однако при отсутствии такой необходимости представители охранных подразделений не могут находиться на территории избирательного участка или действовать каким-либо образом с целью оказания влияния на ход голосования.

Существует расхождение во мнениях по поводу того, кому при необходимости стоит предоставлять право привлекать сотрудников охраны – только председателю участковой избирательной комиссии или же всем ее членам. По этой причине не предлагается использование какой-либо конкретной практики в этом отношении.

Параграф 8.8 подчеркивает, что законы и правила должны обеспечивать личный характер голосования, и что сотрудники участковой избирательной комиссии не должны делать каких-либо исключений и разрешать групповое или семейное голосование, а также голосование посредством неформальных представителей, за исключением случаев, когда избиратель не в состоянии самостоятельно заполнить и опустить бюллетень в урну. Помощь таким избирателям может оказываться только в том случае, если они сами о ней попросят, при этом оказание помощи не должно нарушать тайный характер голосования или оказывать нежелательное влияние на избирателя.

Параграф 8.9 демонстрирует важность тайного характера голосования, а также любых иных действий, предпринимаемых на территории избирательного участка. Особое внимание уделяется выдаче бюллетеней, организации кабинок для голосования, и опусканию бюллетеней в урну, поскольку все эти действия связаны с такими проблемами, как подмена бюллетеней и так называемое открытое голосование, когда избирательный бюллетень заполняется за пределами индивидуальных кабинок.

Параграф 8.10 рассматривает вопросы, касающиеся специальных форм голосования, а также новых систем удаленного электронного голосования. Параграф признает, что специальные процедуры голосования эффективны с точки зрения вовлечения большего количества избирателей, однако их

организация и применение должны быть тщательно спланированы с тем, чтобы минимизировать возможности для мошенничества.

IX. Результаты: определение, публикация и исполнение

Параграф 9.1 повторяет положения Параграфа 7 Копенгагенского документа, включая Параграфы 7.4 и 7.9, касающиеся честной отчетности и официальной публикации результатов, а также их исполнения посредством предоставления победившим кандидатам возможности вступить в должность, на которую они были избраны. Заметим, что согласно Параграфу 7.9 Копенгагенского документа кандидаты, получившие необходимое число голосов, должны не только „надлежащим образом вступать в должность”, но и иметь возможность „оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”.

Параграф 9.2 определяет, что ключевым критерием, используемым для оценки процесса подсчета голосов и определения результатов, является прозрачность, осуществляемая посредством таких мер, как допуск представителей участников выборов и других наблюдателей к наблюдению за работой участковой избирательной комиссии. Для достижения определенного уровня прозрачности члены избирательных комиссий должны подписывать формы отчетности и указывать в них любые имеющиеся у них комментарии; результаты должны демонстрироваться представителям и наблюдателям, а также избирателям, а копии должны предоставляться всем членам избирательной комиссии и, по возможности, другим представителям и наблюдателям.

Параграф 9.3 указывает на необходимость сохранения прозрачности действий, совершаемых не только на данном этапе выборов, но и на других этапах, в частности, на этапе передачи и получения предварительных итогов голосования избирательными комиссиями, ответственными за консолидацию предварительных итогов. В ходе этого процесса также должны соблюдаться положения о прозрачности действий и в дополнение к этому необходимо использовать средства, обеспечивающие точность данных об итогах голосования, передаваемых в электронном виде.

Параграф 9.4 обязывает объявлять результаты голосования своевременным и прозрачным образом. Объявление окончательных итогов может быть задержано в силу поданных апелляций, но за исключением чрезвычайных обстоятельств, предварительные результаты должны быть объявлены в как можно более короткие сроки. (Таковыми обстоятельствами могут являться равное деление голосов или другие результаты, а также вероятность общественных беспорядков в случае, если количество частично подсчитанных голосов не отражает с достаточной точностью общую тенденцию итогов голосования.)

Параграф 9.5 предписывает, что все результаты должны объявляться в виде количества голосов, полученных участниками выборов, а не только в виде процентов. Это существенно для прозрачности подсчета голосов, поскольку позволяет участникам выборов и наблюдателям сравнить официальные итоги голосования с данными протоколов.

Окончательные публикуемые результаты также по возможности должны включать полную разбивку голосов, поданных в каждом из районов, регионов, и избирательных участков. Должностные лица, ответственные за организацию и проведение выборов, могут, тем не менее, отказаться от публикации данных об итогах голосования в конкретных регионах или избирательных округах, если публикация такой информации может вызвать дискриминационные или враждебные действия против населения, проживающего на этих территориях.

Параграф 9.6 предписывает сохранять все избирательные материалы, включая бюллетени, записи участковых избирательных комиссий, и протоколы всех уровней, по крайней мере, в течение срока достаточного для принятия решений по всем апелляциям, поданным по окончании голосования. Если этого не делать, то участники выборов могут лишиться возможности предъявить свои претензии относительно результатов выборов.

Параграф 9.7 рассматривает вопрос, содержащийся в Параграфе 7.9 Копенгагенского документа (воспроизведенном здесь как часть Параграфа 9.1), относящийся к вступлению в должность кандидатов, победивших на выборах. Он указывает, что избранные кандидаты не могут быть лишены своих мандатов за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Избранные кандидаты также не могут быть лишены своих мандатов коллективно или непропорциональным образом.

Отказ в предоставлении мандата может иметь особое основание, связанное с невозможностью для избранного кандидата вступить в должность по причине личной дисквалификации (такой, например, как занятость на определенных видах работ) или несовместимости (с другими занимаемыми должностями). Однако в параграфе указывается также, что никакие другие обстоятельства не могут служить основанием для отказа в выдаче мандата, в особенности, если это влечет за собой нарушение воли избирателей, права быть избранным, или свободы политических или других взглядов.

Х. Жалобы и апелляции

Параграф 10.1 повторяет основные положения параграфа 5 Копенгагенского документа, касающиеся принципа верховенства закона в отношении защиты прав человека. Эти положения предписывают, в Параграфах 5.10-5.12 указанного раздела, что должен иметься механизм, позволяющий опротестовывать административные решения, что неблагоприятные решения должны быть обоснованными и подлежать рассмотрению в судебном порядке, и что беспристрастность судебных действий должна быть обеспечена.

Параграф 10.2 повторяет обязательства государств-участников ОБСЕ, принятые ими при соглашении с Параграфом 12 Копенгагенского документа, предполагающие возможность наблюдения за ходом судебных разбирательств представителями других государств-участников Организации, неправительственных организаций, и других заинтересованных сторон. Дополнительно, они согласились, что такие разбирательства должны быть открытыми за исключением случаев, предусмотренных законом и в соответствии с международными правом и обязательствами.

Параграф 10.3 требует, чтобы участники выборов (кандидаты и партии или другие организации, выдвигающих кандидатов) имели возможность подавать жалобы, касающиеся любых аспектов организации и проведения выборов, а также апеллировать к суду соответствующей инстанции. В дополнение к этому, параграф предусматривает, что отдельные избиратели также должны иметь аналогичные возможности в отношении нарушений их избирательных прав, например, в области регистрации избирателей.

Параграф 10.4 указывает, что жалобы и апелляции должны рассматриваться своевременно и эффективно. Кроме того, процесс рассмотрения апелляций должен быть организован таким образом, чтобы повторные апелляции не препятствовали своевременному объявлению результатов.

Параграф 10.5 требует, чтобы все аспекты процесса подачи и рассмотрения жалоб и апелляций, относящихся к выборам, были прозрачными. Это означает, что по мере возможности, все письменные

документы, относящиеся к рассмотрению жалоб и апелляций, должны быть опубликованы, включая решения и обоснования, принятые органами, ответственными за организацию и проведение выборов, а также судами.

XI. Местное и международное наблюдение

Параграф 11.1 полностью цитирует Параграф 8 Копенгагенского документа, в котором высказывается рекомендация осуществлять наблюдение за проведением выборов силами международных и местных наблюдателей, а также необходимость оказания помощи наблюдателям в организации их деятельности.

Параграф 11.2 повторяет положения Параграфа 10 Копенгагенского документа, в особенности Параграфов 10.3-10.4, имеющих отношение к роли и деятельности неправительственных организаций в развитии и наблюдении за соблюдением прав и основных свобод человека, включая сотрудничество с аналогичными институтами в других странах, а также международными организациями.

Параграф 11.3 предписывает обеспечивать доступ наблюдателям, представляющим любые компетентные международные и внутренние организации, ко всем избирательным процедурам. С этой целью наблюдатели должны заблаговременно обеспечиваться соответствующими удостоверениями с тем, чтобы иметь возможность организовать свою деятельность наиболее эффективным образом. Существующие юридические положения и правила должны обеспечивать их возможностью осуществлять наблюдение за выборами в соответствии с лучшими международными практиками.

В отношении наблюдателей, и в особенности, внутренних наблюдателей, этот принцип не пытается разъяснить, какие из организаций, делегирующих своих представителей для наблюдения за выборами, следует считать компетентными для получения ее представителями соответствующих удостоверений. Однако, согласно общепринятой практике в этой области, государствам рекомендуется аккредитовывать наблюдателей представляющих беспристрастные и непартийные организаций, которые смогли продемонстрировать свою приверженность защите и развитию прав человека и демократии.

Как указано в сноске 156, авторитетные руководства по наблюдению за выборами были опубликованы Советом Европы, Европейской комиссией, и БДИПЧ. Другие руководства были также опубликованы рядом других организаций, включая международные и неправительственные организации.

Параграф 11.4 повторяет Параграф 27 Хартии европейской безопасности. В этом положении государства-участники обязались развивать способности неправительственных организаций (НПО) вносить наиболее полный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества, а также прав и основных свобод человека.

Параграф 11.5 цитирует недавнее подтверждение обязательств, относящихся к теме выборов, в Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне, включая те, что имеют отношение к роли БДИПЧ в развитии избирательного законодательства и наблюдении за проведением выборов. Он также выражает новое обязательство государств-участников ОБСЕ „незамедлительно реагировать на представляемые [БДИПЧ] заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации”.

Параграф 11.6 выделяет положения двух параграфов Документа Будапештской встречи на высшем уровне ОБСЕ 1994 г., имеющих отношение к повышению роли БДИПЧ в налаживании сотрудничества с другими организациями в области наблюдения за проведением выборов.

Параграф 11.7 описывает процедуры, которым следуют ОБСЕ и государства-участники в отношении развертывания оценочных миссий БДИПЧ и миссий по наблюдению за выборами (МНВ). Он подчеркивает, что государства-участники обязаны предоставлять представителям МНВ беспрепятственный доступ к избирательным комиссиям всех уровней, а также любым другим органам, имеющим отношение к организации и проведению выборов, и обеспечивать их возможностями для встреч с представителями всех политических объединений и других заинтересованных сторон.

XII. Сотрудничество и совершенствование

Параграф 12.1 повторяет соответствующие части Параграфа 26 Копенгагенского документа относительно принятия практических мер, включая такие, как обмен информацией и опытом, направленных на укрепление сотрудничества и оказание содействия государствам-участникам в развитии их демократических институтов. Среди областей, которым уделяется особое внимание, есть такие, как „избирательное законодательство, администрация и наблюдение” и „политические партии и их роль в плюралистических обществах”.

Параграф 12.2 обобщает положения Парижской хартии для новой Европы ОБСЕ 1990 г. по развитию институциональных соглашений, направленных на сотрудничество в области избирательных вопросов. В этом положении рассматривается функция БДИПЧ по оказанию содействия в развитии контактов и обмена информацией по вопросам проведения выборов, и описываются специфические зоны ответственности БДИПЧ.

Параграф 12.3 повторяет обязательство, принятое на себя государствами-участниками ОБСЕ в рамках Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне, еще раз подтверждающее их приверженность „свободным и честным” выборам, проводимым в соответствии „с принципами и обязательствами ОБСЕ”. В этом документе государства также согласились „незамедлительно реагировать на представляемые [БДИПЧ] заключения с оценкой проведения выборов и рекомендаций”.

ЧАСТЬ III

ОТЧЕТ: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ¹⁶⁹

I. Предисловие

Несмотря на то, что принцип проведения демократических выборов был изложен еще во Всеобщей декларации прав человека в 1948 г. и Международном пакте о гражданских и политических правах в 1960-х гг., международное сообщество только недавно стало уделять этому вопросу должное внимание. Совет Европы принял Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод в 1953 г., но до 1990 г. она использовалась лишь в странах Западной Европы с давно сложившимися демократическими традициями.

Однако с 1990 г. количество документов национального, регионального, и глобального уровней, описывающих стандарты проведения демократических выборов, существенно возросло. Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению,¹⁷⁰ принятый тогда еще Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), представлял из себя наиболее подробный на тот момент документ по международным стандартам проведения демократических выборов. Впервые в этом документе государства приняли на себя конкретные международные обязательства, касающиеся осуществления избирательного процесса.

С момента принятия Копенгагенского документа государства-участники ОБСЕ приняли на себя дополнительные обязательства в отношении проведения выборов, например Хартию европейской безопасности Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ,¹⁷¹ которая обязывает государства незамедлительно реагировать на результаты наблюдения за выборами и рекомендации Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Значительная работа в области решения различных вопросов проведения выборов также была выполнена институтами Совета Европы. Аналогичные шаги были предприняты Организацией Объединенных Наций и другими всемирными или региональными институтами. На территории ОБСЕ соответствующие инициативы были предприняты Содружеством Независимых Государств (СНГ) и Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ).

Инициативы, предпринятые региональными и другими организациями, упомянутые в Отчете о предва-
рительно выполненной работе и отраженные в прилагаемом Перечне обязательств ОБСЕ и других принципов, привели к возникновению огромной массы специализированных предписаний по вопросам проведения выборов – включая юридические нормы, политические обязательства, общие принципы, прецедентное право, предлагаемые стандарты и рекомендуемые практики, комментарии и наблюдения – распределенных среди целого ряда источников. До сих пор однако не было создано удобного справочника, которым могли бы воспользоваться практики, занимающиеся оказанием технической поддержки в области организации и проведения выборов и наблюдения за проведением выборов, или политики, которые могли бы воспользоваться им для того, чтобы определить, являются ли сущес-

¹⁶⁹ Предыдущий проект этого документа был разработан для БДИПЧ Джесси Пилгримом, юридическим консультантом, США, и представлен БДИПЧ на рассмотрение Постоянного совета ОБСЕ под названием „Международные стандарты и обязательства по соблюдению права на демократические выборы: практическое руководство к лучшим практикам проведения демократических выборов” (Проект, Варшава, 20 ноября 2002 г.).

¹⁷⁰ Все цитаты, используемые в данном тексте, взяты из материалов, перечень которых приводится в Источниках в конце документа, за исключением случаев, когда источник цитаты указан непосредственно в сноске.

¹⁷¹ Хартия европейской безопасности, 25.

твующие обязательства и принципы, относящиеся к выборам, адекватными или достаточно исчерпывающими.

Именно по этой причине БДИПЧ инициировало пересмотр источников электоральных принципов для практиков и политиков. В дополнение к его потенциальной ценности как практического руководства, такой продукт мог бы также рассмотреть и другие вопросы, возникающие по причине существования целого ряда документов и альтернативных источников по вопросам проведения выборов. Он также мог бы обеспечить, чтобы ясному пониманию обязательств, содержащихся в Копенгагенском документе, не мешало бы обилие существующих источников. Согласно решениям, принятым на заседании Совета министров ОБСЕ в Бухаресте в 2001 г. и Семинаре по человеческому измерению в 2001 г., БДИПЧ создало группу международных экспертов по избирательному законодательству и стандартам проведения выборов.

Члены экспертной группы объединили свой юридический, политический, конституционный, избирательный, и наблюдательный опыт; свое видение различных вопросов с точки зрения Северной Америки, Европы, Содружества Независимых Государств (СНГ), и Центральной и Восточной Европы; а также опыт деятельности в различных международных объединениях (ОБСЕ, Совете Европы, СНГ, и Европейском Союзе), а также неправительственных организациях. Члены группы встречались пять раз в Варшаве и Вене, регулярно консультировались друг с другом в ходе реализации проекта, одобрили концепцию „перечня норм, принципов, стандартов и общепринятых практик”, и подготовили два промежуточных отчета.

Первоначально БДИПЧ представило итоги работы группы участникам Встречи по выполнению обязательств в области человеческого измерения в сентябре 2002 г., а затем – Постоянному совету ОБСЕ в Вене 5 декабря 2002 г. Постоянный совет поручил ему продолжить работу над проектом и подготовить окончательный вариант отчета о достигнутых в этом направлении результатов к 30 июня 2003 г.¹⁷² 7 декабря 2002 г. Совет министров ОБСЕ на заседании в Порту рассмотрел решение Постоянного совета и призвал государства-участники „более действенно реагировать на рекомендации БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами”, и поручил Постоянному совету „рассмотреть вопрос о необходимости выработки дополнительных обязательств, касающихся выборов, в духе более тесного сотрудничества с другими международными организациями, а также между государствами-участниками, и представить соответствующий доклад следующей встрече Совета министров.”¹⁷³

Настоящий документ, берущий свое начало в проекте 2002 г., опубликованном БДИПЧ после его рассмотрения на Встрече ОБСЕ по выполнению обязательств в области человеческого измерения,¹⁷⁴ является частью отчета о достигнутых результатах, разработанного БДИПЧ с помощью группы экспертов по вопросу об обязательствах и принципах проведения выборов, применяемых в настоящее время на территории ОБСЕ. Это третья часть документа, всего состоящего из четырех частей, организованного следующим образом: Резюме, Перечень обязательств ОБСЕ и других принципов проведения демократических выборов (Часть I), Пояснительные комментарии к Перечню (Часть II), Отчет о предварительно выполненной работе (Часть III), и Источники (Часть IV).

Данная версия отчета была переработана с тем, чтобы более четко определить, какие из аспектов стандартов и лучших практик, описанных здесь, проистекают из существующих обязательств ОБСЕ

¹⁷² Постоянный совет ОБСЕ, Решение №509, „международные нормы и обязательства: практическое руководство по лучшей практике проведения демократических выборов”.

¹⁷³ Совет министров ОБСЕ, Решение №7, „Обязательства, касающиеся выборов”.

¹⁷⁴ ОБСЕ/БДИПЧ, Проект документа.

и других принципов международного права или других стандартов и лучших практик, которые используются государствами и рекомендуются международными организациями и ассоциациями и ведущими экспертами. Дополнительно, настоящий отчет содержит три дополнительных раздела.

Раздел второй, Предварительно выполненная работа, предлагает более подробное описание общего развития принципов проведения выборов и их применение посредством политических обязательств, юридических норм, и рекомендованных стандартов и практик, чем можно было бы включить в настоящее Предисловие.

Третий раздел, посвященный Основным обязательствам, исследует международные нормы и принципы, относящиеся к проведению демократических выборов. Он описывает различные универсальные нормы и региональные стандарты и обязательства ОБСЕ, которые регламентируют право на общественное участие, представительное правительство, и верховенство закона вместе с тесно связанными с ним свободами самовыражения, собраний, и ассоциаций.

Четвертый раздел, Компоненты и соображения по проведению демократических выборов, рассматривает обязательства ОБСЕ и другие принципы, характерные для основных элементов системы демократических выборов. Эти элементы организованы в виде 12 подзаголовков, представляющих собой те же самые подразделы, что и в прилагаемом Перечне обязательств ОБСЕ и принципов проведения демократических выборов и Пояснительных комментариях к нему. Последний раздел рассматривает конкретные примеры практик, соответствующих или противоречащих международным юридическим нормам проведения демократических выборов и обязательствам ОБСЕ, описывает принципы проведения выборов, определенные в региональных юридических и политических инструментах, и отмечает некоторые „хорошие практики”.

II. Общая информация

Всеобщее право на демократические выборы и представительное правительство впервые было провозглашено в Статье 21 Всеобщей декларации прав человека в 1948 г.¹⁷⁵ В следующем году был создан Совет Европы. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в 1953 г., попыталась сделать положения Декларации юридически обязательными. Помимо того, что Конвенция обязала государства, подписавшие ее, выполнять налагаемые ею обязательства по отношению друг к другу, она также обязала каждое из этих государств выполнять соответствующие положения по отношению к любому гражданину, находящемуся в его юрисдикции.

Что касается выборов и представительного правительства в частности, обязательства государств в этом отношении были более ясно определены в 1954 г. в Статье 3 Протокола №1 к Европейской конвенции. Применение этого права было ограничено территориями демократических государств Западной Европы.

В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, к которой прилагались Международные пакты: об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах расширила предмет Статьи 21 Всеобщей декларации прав человека касательно прав граждан на участие в управлении государством непосредственно или через представителей, свободно избранных в ходе демократических выборов.

¹⁷⁵ Всеобщая декларация прав человека. Соответствующие разделы документов, на которые ссылается данное Предисловие, воспроизведены в следующем разделе об Основных обязательствах.

Посредством наблюдения, осуществляемого Комитетом ООН по правам человека, за соблюдением положений Международного пакта о гражданских и политических правах, и роли, выполняемой им в рамках первого Дополнительного протокола, Международный пакт о гражданских и политических правах обеспечил меру ответственности за выполнение глобальных обязательств по соблюдению прав человека, включая и те, что относятся к выборам. В различной степени право на демократические выборы также стало обязательным к соблюдению и в других регионах, например, в рамках Американской конвенции по правам человека.¹⁷⁶

Ратификации и выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах, а также прогрессу в наблюдении за соблюдением других демократических институтов, особенно в регионе ОБСЕ, способствовало сотрудничество между бывшими Восточным и Западным блоками на основе „Хельсинкского процесса”, инициированного в конце 1972 г. Хельсинкский процесс условно достиг своей высшей точки в результате подписания Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в 1975 г.¹⁷⁷ Хотя в Хельсинкском заключительном акте проблема выборов не упоминается, в него все же были включены 10 принципов,¹⁷⁸ так называемый Декалог, из которых Принцип VII рассматривал вопрос уважения к правам и основным свободам человека, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений.

Начиная с 1975 г. Принцип VII лежал в основе деятельности СБСЕ в области человеческого измерения. Однако прошло 15 лет, прежде чем этот принцип превратился в перечень подробных политических обязательств, представленных в Документе 1990 г. Копенгагенской встречи СБСЕ по человеческому измерению, более известном как Копенгагенский документ.

Копенгагенский документ распространил обязательства государств-участников СБСЕ в области прав человека и основных свобод, на область выборов и представительного правительства. Он также обеспечил мандат на деятельность в области выборов сначала Бюро по свободным выборам, созданному в 1990 г. в рамках Парижской хартии для новой Европы, а позже¹⁷⁹ – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), основанному в 1992 г. и выполняющему более широкие функции, как и предполагает его название.¹⁸⁰

С начала своей деятельности в области наблюдения за проведением выборов БДИПЧ осуществил наблюдение более чем за 100 избирательными кампаниями на территории государств-участников ОБСЕ, направив для этих целей более 10000 международных наблюдателей, которые часто осуществляли наблюдение вместе с более малочисленными группами наблюдателей, делегированных Парламентской Ассамблеей ОБСЕ, Советом Европы, и Европейским Парламентом. Письменные документы наблюдательных миссий БДИПЧ, в частности, предварительные и заключительные отчеты о результатах наблюдения за выборами, а также другие документы, анализирующие избирательные процессы и законодательные основы, составляют богатый источник информации о том, как соответствующие обязательства, представленные в Копенгагенском документе, выполняются на территории государств-участников ОБСЕ.

В течение последнего десятилетия другие институты также внесли свой вклад в продвижение и прогрессивное развитие международных стандартов организации и проведения выборов, особенно на

¹⁷⁶ Американская конвенция по правам человека, Статья 23, Договор Организации американских государств, Серия №36, 1144 UNTS, 123, вступил в силу 18 июля 1978 г.; см. также Африканскую хартию прав человека и народов, Статья 13, Док. OAU CAB/LEG/67/3 rev. (вступил в силу 27 июня 1981 г.).

¹⁷⁷ СБСЕ, Хельсинкский заключительный акт.

¹⁷⁸ Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях.

¹⁷⁹ ОБСЕ, Парижская хартия для новой Европы, „Организационные положения”, Часть G.

¹⁸⁰ ОБСЕ, Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне, 1994, Будапештские решения, Глава VIII, параграф 12.

территории ОБСЕ. В Европе региональные стандарты проведения демократических выборов разрабатывались усилиями Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Конгресса Европейских местных и региональных органов власти и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии),¹⁸¹ которые сотрудничают в рамках Совета за демократические выборы, а также прецедентным правом Европейского суда по правам человека. Совсем недавно свой вклад в развитие стандартов демократических выборов внесло Содружество Независимых Государств, одобрив проект Конвенции о стандартах демократических выборов, которая вступит в силу, как только ее ратифицируют три государства-участника СНГ.¹⁸² Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) также разработала недавно проект аналогичной конвенции и представила ее на рассмотрение Совета Европы.¹⁸³

На мировом уровне Комитет ООН по правам человека принял Общие комментарии к стандартам демократических выборов в 1996 г.¹⁸⁴ Другие органы ООН, а также многосторонние и неправительственные организации, также внесли свой вклад в растущий перечень международных документов по этому вопросу, поскольку консенсус в области демократического управления возник в 1990-х годах.

Демократические выборы стали условием членства в определенных международных организациях и в более широком аспекте служат в качестве основы признания законности правительств в международном сообществе.¹⁸⁵ Международные и региональные институты, в общем, признают, что гражданские и политические права, такие, как свобода мнения, информации, возможности создавать ассоциации (включая политические партии), и участвовать в свободных и честных выборах, являются ключевыми для консолидации демократического управления и верховенства закона.¹⁸⁶

Разработка более подробных руководств по таким ключевым вопросам, как периодичность проведения выборов, роль политических партий, регистрация избирателей, и проведение голосования, проходила более медленно. Тем не менее, в 1990-х годах заинтересованные институты, в том числе посредством активного участия в наблюдении за проведением выборов и оказания технической помощи, неуклонно продолжали набирать опыт, который можно использовать для определения международных принципов и консолидации лучших практик демократических выборов.¹⁸⁷

Различные политические обязательства, юридические обязательства, международные стандарты и практики, прецедентное право, комментарии и отчеты, относящиеся к демократическим выборам, рассредоточены среди множества документов из разных источников. БДИПЧ накопило богатый опыт в выполнении принципов и обязательств, относящихся к области выборов, и наилучшим образом подходит для того, чтобы анализировать и компилировать эти материалы.

Настоящий документ содержит опыт, накопленный ОБСЕ в области обязательств, принципов, новых стандартов и лучших практик, относящихся к организации и проведению выборов. По завершении,

¹⁸¹ Рекомендации Европейской комиссии за демократию через право.

¹⁸² Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ.

¹⁸³ АОВЦВЕ.

¹⁸⁴ Комментарии Комитета ООН по правам человека.

¹⁸⁵ См., например, Протокол поправок и дополнений к Хартии Организации американских государств, Ст. I (14 декабря 1992 г.) (далее Вашингтонский протокол); Вступление Монако в Совет Европы зависит от реформы избирательного законодательства (Отчет Парламентской Ассамблеи Совета Европы, июнь 1999 г.).

¹⁸⁶ См., например, Комментарии Комитета ООН по правам человека, 8; Комитет по правам человека, Резолюцию №1999/57 о развитии права на демократию (1999) и Резолюцию №2000/47 о развитии и консолидации демократии (2000).

¹⁸⁷ См. Goodwin-Gill. Помимо институтов, чья деятельность упоминается в настоящем отчете, некоторые другие организации, которые внесли существенный вклад в развитие международных стандартов выборов, включают Секретариат ООН, в частности Отдел ООН по оказанию технической помощи в области выборов (<http://www.un.org/depts/dpa/>); Национальный демократический институт международных отношений (NDI) (<http://www.ndi.org>); Международный институт за демократию и оказание технической помощи в области выборов (<http://www.idea.net>); и Международный Фонд Избирательных Систем (IFES) (<http://www.ifes.org>).

этот обзор сможет оказать содействие БДИПЧ и государствам-участникам ОБСЕ в применении более согласованного подхода в наблюдении за проведением выборов, оценке, и оказании технической помощи. Более того, проект БДИПЧ, в рамках которого была предпринята подготовка настоящего обзора, сможет оказать содействие в обсуждении дальнейшего развития обязательств ОБСЕ в отношении проведения демократических выборов. Эта деятельность БДИПЧ сможет также оказать содействие в расширении сотрудничества по вычленению и развитию принципов, стандартов, и практик организации и проведения выборов между Советом Европы, Содружеством Независимых Государств, и другими заинтересованными государствами.

Необходимость в таких принципах и стандартах очевидна. Такие термины, как „периодический”, „подлинный”, и „демократический”, встречающиеся в международных юридических нормах и политических обязательствах, зачастую интерпретируются субъективно. Было отмечено, что „На практике может быть легче определить, что не является свободными, честными или подлинными выборами, основываясь на свидетельстве открытого внешнего влияния, отсутствии значимого выбора в однопартийных системах, выдвигающих единственного кандидата, или терроризме электората”.¹⁸⁸ Этот отчет и прилагаемые к нему материалы стремятся решить эту проблему посредством формулирования принципов, которые можно было бы применять более объективным образом, а также посредством определения лучших практик применения этих принципов.

III. Основные обязательства

A. Общая специфика

Основополагающие международные обязательства по проведению демократических выборов признают право граждан участвовать в управлении, и кратко представлены во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека определяет пять основных предпосылок избирательной демократии: периодические и подлинные выборы, всеобщее и равное избирательное право, и тайный характер голосования:

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.¹⁸⁹

Принципы Всеобщей декларации прав человека, относящиеся к выборам, были трансформированы в обязательные для выполнения юридические требования посредством статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.¹⁹⁰ Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах также прояснила и расширила другие нормы, регулирующие проведение демократических выборов: отсутствие дискриминации, обязанность государств предоставлять

¹⁸⁸ Goodwin-Gill, стр. 2.

¹⁸⁹ Всеобщая декларация прав человека, Статья 21 (1), (3).

¹⁹⁰ Основным средством контроля является предоставление периодических отчетов Комитету по правам человека ООН и другим государствам-участникам Пакта, см. МПГПП, 40.

возможность реализовывать права без каких-либо необоснованных ограничений, и обязанность гарантировать свободное выражение воли избирателей. В то же время, статья 25 более четко определила положения статьи 21 Всеобщей декларации прав человека как отдельные, независимые, потенциально осуществимые гражданские права: право принимать участие в общественных делах, непосредственно или посредством свободно избранных представителей (также известном как право на прямое или опосредованное участие в управлении); право избирать и быть избранным; и право иметь доступ к (участвовать в) государственной службе.¹⁹¹

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

- а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- в) иметь в своей стране доступ к государственной службе на принципах общего равенства.

Четыре других статьи Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливают соответствующие обязательства. Статья 19 Пакта устанавливает:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.
3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:
 - а) для уважения прав и репутации других лиц;
 - б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает:

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, в частности, устанавливает:

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах

¹⁹¹ Там же, 25.

государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, о свободе передвижения, также имеет отношение к избирательному контексту.

Эти положения определяют ключевые принципы, лежащие в основе права на демократические выборы.¹⁹² В определенных обстоятельствах эти права человека в совокупности с правами на свободные и честные выборы составляют юридическую основу индивидуального осуществимого требования на прямое и опосредованное участие в управлении.

В сущности, можно считать, что эти статьи содержат „обязательства по достижению результатов”, требуемых этими международными инструментами.¹⁹³ Хотя государства стремятся достичь конкретного результата, они оставляют за собой существенное право выбора средств для достижения требуемой цели. Осуществление обязательств по достижению результатов зависит как от оценки средств, выбранных для достижения результатов, так и от собственно достигнутых результатов. Тем не менее, стандарт достижения результатов в значительной мере остается международным. Это особенно актуально в области выборов, в которой практики и процедуры существенно структурированы необходимостью соответствия основополагающим принципам недискриминации, всеобщего и равного избирательного права, тайного голосования, должного выполнения законов, и воли народа как основы правящей власти.¹⁹⁴

Б. Региональная специфика

Международные юридические нормы, описанные выше, отражены в региональных инструментах, регламентирующих соблюдение прав человека.¹⁹⁵ Предисловие к Европейской конвенции о защите прав человека еще раз подтверждает „глубокую приверженность” государств-участников „основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека, которым они привержены”.¹⁹⁶

Избирательные права – в отличие от права на жизнь в представительной демократии – рассматриваются не в самом тексте Европейской конвенции о защите прав человека, а в Статье 3 Первого Протокола к ней, которая устанавливает:

¹⁹² Хотя это основополагающие статьи, международные принципы проведения демократических выборов также могут происходить из других общих источников международного права. При определении международного стандарта необходимо руководствоваться концепцией международного права, содержащейся в статье 38 Закона Международного суда справедливости, которая заявляет, что такое право может происходить из: „а) международных конвенций, общих или частных, устанавливающих правила, ясно признаваемые ... государствами; б) международного обычая, как свидетельства общей практики, признаваемой в качестве закона; с) общих принципов права, признаваемого цивилизованными государствами, д) ... судебных решений и учений наиболее квалифицированных публицистов различных государств, как вспомогательных средств, используемых для определения законных правил”. Подписан 26 июня 1945 г., UNTS №993, имеет силу для всех государств-участников ООН (см. Хартию ООН, статью 93).

¹⁹³ Goodwin-Gill, стр. 7 (Другим набором условий для разграничения прямых обязательств и обязательств результатов являются „специфические” и „исполнительные” стандарты.).

¹⁹⁴ Там же.

¹⁹⁵ В целях данного документа описание региональной ситуации ограничивается территорией государств-участников ОБСЕ.

¹⁹⁶ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Предисловие.

„Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить свободные выборы с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти”.

Позже Европейский суд по правам человека заметил, что формулировки Предисловия являются наиболее важными, поскольку они содержат один из основных принципов, присущих демократии, начиная „с мысли об „институциональном” праве на проведение свободных выборов...через концепцию „всеобщего избирательного права” и заканчивая, как следствие, субъективным правом на участие „правом избирать” и „правом на участие в выборах в законодательный орган””.¹⁹⁷

То, что было названо самым „широким и последовательным утверждением принципа в отношении выборов”¹⁹⁸ обнаруживается в Копенгагенском документе 1990 г. ОБСЕ. В Копенгагенском документе государства-участники признали, что плюралистическая демократия и верховенство закона являются существенными факторами, обеспечивающими уважение ко всем правам и основным свободам человека.¹⁹⁹ В параграфе 6 Копенгагенского документа утверждается:

Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

В параграфе 7 Копенгагенского документа государства-участники ОБСЕ принимают на себя следующие конкретные обязательства:

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

- 7.1 – проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
- 7.2 – допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
- 7.3 – гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;
- 7.4 – обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;
- 7.5 – уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;
- 7.6 – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким полити-

¹⁹⁷ Европейский суд по правам человека, дело *Mathieu-Mohin*.

¹⁹⁸ Goodwin-Gill, стр. 23.

¹⁹⁹ См., например, параграф 6 Копенгагенского документа.

ческим партиями организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

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

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

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

Параграф 8 Копенгагенского документа определяет роль внутренних и международных наблюдателей в повышении эффективности избирательного процесса. Он устанавливает:

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.

Копенгагенский документ общепризнанно является одним из важнейших и наиболее исчерпывающих международных документов, определяющих принципы проведения демократических выборов. Разработанный для обширного региона, простирающегося от Северной Америки через Европу вплоть до Центральной Азии, его законность была признана во всем мире. Несмотря на то, что он не является документом, специфичным исключительно для выборов, он содержит широкий спектр обязательств, принятых на себя государствами-участниками, в отношении обеспечения подлинно демократических выборов, т.е., выборов, являющихся всеобщими, подотчетными, открытыми, на основе тайного голосования, свободными, честными, и равными²⁰⁰ в широком контексте уважения к правам человека. В дополнение к этому, впервые за всю историю государства-участники ОБСЕ подтвердили свою приверженность плюралистической демократии и верховенству закона как необходимых условий для соблюдения прав и основных свобод человека.²⁰¹

Обязательства, относящиеся непосредственно к вопросу выборов, содержатся в параграфах 6, 7 и 8 Копенгагенского документа. В частности, в параграфе 7 содержатся девять специфичных обязательств, с которыми согласились государства-участники. Однако основная сила Копенгагенского документа состоит в том, что обязательства, относящиеся к выборам, интегрированы в единое целое с другими обязательствами, касающимися прав человека и демократического развития. Применимость этих и других обязательств, содержащихся в Копенгагенском документе, была оптимизирована год спустя

²⁰⁰ См. Голубую книгу, БДИПЧ.

²⁰¹ См. Копенгагенский документ, 5.

принятием Московского документа, в рамках которого государства-участники согласились с тем, что обязательства, касающиеся человеческого измерения, являются предметом прямой и обоснованной заботы для всех государств-участников, а не только внутренним делом какого-либо одного из них.²⁰²

В другом параграфе Копенгагенский документ также подчеркивает, что сотрудничество и обмен информацией важны для обеспечения демократических выборов.²⁰³ Еще несколько параграфов, содержащих дополнительные обязательства, также имеют непосредственное отношение к вопросам организации и проведения выборов.

Принцип открытости находился в самой сердцевине процесса, инициированного СБСЕ, предшественника нынешней ОБСЕ. Повышение открытости политических систем государств-участников СБСЕ представлялось важной мерой, направленной на повышение доверия, послужившей достижению двойственной цели политической стабильности и демократии.

Параграф 8 Копенгагенского документа использовал верховный принцип открытости выборов для того, чтобы заложить основание для осуществления процесса международного и внутреннего наблюдения. Международное наблюдение за проведением выборов было более непосредственно сфокусировано на демократии, чем на политической стабильности. Но оно также способствовало повышению стабильности, поскольку наблюдение за выборами осуществлялось с тем, чтобы измерить степень приверженности правительства государства принципам верховенства закона и политического плюрализма, тем самым, стимулируя оное к соответствующему поведению.

Хотя формулировки, содержащиеся в параграфе 8, представляются несколько осторожными, этот параграф положил начало развертыванию наблюдательных миссий БДИПЧ и отправке более чем 10000 международных обозревателей для наблюдения за более чем 100 избирательными кампаниями в последующее десятилетие. Другие международные организации, как межправительственные, так и неправительственные, также внесли важную лепту, осуществляя наблюдение за выборами в государствах-участниках ОБСЕ, равно как и внутренние наблюдатели за выборами, мобилизовавшие сотни, а зачастую и тысячи наблюдателей для наблюдения за выборами в своих странах. Для многих стран большой Европы приемлемый уровень проведения выборов являлся одним из критериев приема в Совет Европы, а также ключевым фактором при принятии решений об оказании технической помощи со стороны Европейского Союза, а для новых государств – о международном признании и членстве в ООН.

Многие из миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами осуществляли свою деятельность в сотрудничестве с делегациями Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Европейского Парламента. Таким образом, оценки проведения выборов и отчеты о наблюдениях, основываются на более широком мнении международного сообщества и обладают большим авторитетом. Эта роль усиливается за счет статуса ОБСЕ как „регионального механизма”, созданного в рамках Главы VIII Хартии ООН.

²⁰² СБСЕ, Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ. Один из параграфов Предисловия гласит:

Государства-участники подчеркивают, что вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка. Они категорически и окончательно заявляют, что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства. Они заявляют о своей решимости выполнять все свои обязательства в области человеческого измерения и решать мирными средствами, индивидуально или совместно, любые связанные с ними вопросы на основе взаимного уважения и сотрудничества. В этом контексте они признают, что активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений исключительно важно для обеспечения постоянного продвижения в этом направлении.

²⁰³ Копенгагенский документ, 26.

Документы, подготовленные в результате наблюдений – предварительные и заключительные отчеты, анализы избирательных процессов и законодательных основ – составляют богатый источник информации о том, как обязательства, относящиеся к выборам, содержащиеся в Копенгагенском документе, выполнялись и контролировались. Они явились источником значительного количества принципов, определенных в Перечне обязательств ОБСЕ и других принципов, прилагаемом к настоящему документу, а также более подробных рекомендаций по применению лучших практик проведения выборов.

В 2000 году, спустя 10 лет после принятия Копенгагенского документа, естественным явилось желание провести инвентаризацию того, что было достигнуто и того, что еще предстоит достичь. Было написано много новых конституций и избирательных законов, часто при поддержке БДИПЧ, Венецианской комиссии Совета Европы (Комиссии за демократию через право), и международных неправительственных организаций. На Бухарестской встрече Совета министров ОБСЕ Российская Федерация высказала пожелание пересмотреть эти законы на предмет определения общих стандартов.

Помимо накопления опыта БДИПЧ и его закрепления в ряде отчетов, в этом десятилетии произошли два других особенно важных события. Юрисдикция Европейского суда по правам человека расширилась географически и распространилась на 45 государств-участников ОБСЕ, а прецедентное право Суда, имеющее отношение к теме выборов, существенно обогатилось.

В дополнение к этому, был выдвинут ряд инициатив в направлении разработки более подробных определений в отношении выборов. Межпарламентский Союз принял Декларацию о критериях свободных и честных выборов в 1994 г. Комитет по правам человека ООН издал Общий комментарий №25 в 1996 г.

Недавнее предложение разработать региональное руководство и стандарты проведения выборов было сделано Европейской комиссией за демократию через право, совещательным органом (на основе расширенного соглашения) при Совете Европы. В ходе сессий, состоявшихся в 2000 г., Венецианская комиссия приняла „Кодекс хорошей практики проведения выборов: руководство и пояснительный отчет”.²⁰⁴ Принципы Европейской комиссии за демократию через право выдвинули более широкий перечень принципов, стандартов и практик проведения выборов в государствах, являющихся членами Совета Европы, которые были одобрены Парламентской Ассамблеей Совета Европы и Конгрессом местных и региональных органов власти Европы, с рекомендацией продолжить начатую работу в направлении создания Конвенции Совета Европы.²⁰⁵

Необходимо упомянуть еще два события, произошедших в регионе ОБСЕ. Во-первых, в 2002 г. государства-участники Содружества Независимых Государств подписали и в настоящий момент рассматривают вопрос о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.²⁰⁶ Во-вторых, АОВЦВЕ разработала проект Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод, который представила на рассмотрение Совета Европы также в 2002 г.²⁰⁷

IV. Демократические выборы: составные компоненты и соображения

Данный раздел рассматривает необходимые составные части процедур, законодательство, и администрацию демократических выборов в свете обязательств государств-участников ОБСЕ и между-

²⁰⁴ Принципы Европейской комиссии за демократию через право.

²⁰⁵ Парламентская Ассамблея Совета Европы, Рекомендация 1595 (2002 г.).

²⁰⁶ Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ.

²⁰⁷ АОВЦВЕ.

народных норм, регламентирующих реализацию прав человека, рассмотренных в предыдущем разделе. Он также рассматривает примеры конкретных судебных дел и международные инструменты, относящиеся к компонентам избирательного процесса.²⁰⁸ В целях презентации различные аспекты избирательного процесса разделены на следующие компоненты, представляющие собой тот же тип организации, что был использован и в прилагаемых к настоящему документу Перечне обязательств ОБСЕ и других принципов проведения демократических выборов и Пояснительных комментариях:

Общие принципы и обязательства ОБСЕ

- А. Предисловие;
- Б. Законодательная основа: контекст и система;
- В. Равенство: избирательные округа и нарезка округов;
- Г. Беспристрастность: организация и управление;
- Д. Право голоса: всеобщее избирательное право;
- Е. Кандидаты и политические партии;
- Ж. Избирательная кампания, финансирование и СМИ;
- З. Процесс голосования;
- И. Результаты: определение, публикация и исполнение;
- К. Жалобы и апелляции;
- Л. Местное и международное наблюдение;
- М. Сотрудничество и совершенствование.

А. Предисловие

В разделах I-III настоящего Отчета о предварительно выполненной работе показано, что правила и процедуры проведения выборов необходимо оценивать в соответствии с международными стандартами и принципами прав человека, поскольку они позволяют осуществлять право людей избирать представительное правительство. Также очень важно помнить о том, что выборы тесно связаны с системой политического плюрализма и уважения к верховенству закона, соблюдать которые также обязались государства-участники ОБСЕ, подписав Копенгагенский документ и другие декларации.

В параграфе 24 Копенгагенского документа государства-участники ОБСЕ обязались обеспечивать, чтобы права и свободы, описанные в Документе, „не могли быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву”. Параграф далее определяет, что „Эти ограничения носят характер исключений”. Таким образом, государства-участники должны обеспечивать, чтобы ограничениями не злоупотребляли, чтобы они не налагались произвольно, или любым иным образом, противоречащим международным стандартам. В действительности, государства-участники обязаны следить за тем, чтобы такие ограничения применялись с тем, чтобы обеспечить эффективную реализацию прав, признаваемых Копенгагенским документом.

Другое положение из того же источника указывает, что „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”. Эти положения параграфа 24 являются важными правилами интерпретации, используемыми для оценки того, соответствуют ли практики, влияющие на

²⁰⁸ При изучении дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека, также необходимо отметить, что они зачастую отражают мысль о том, что избирательные системы имеют цели, конфликтующие между собой: необходимость отразить мнение электората против необходимости оказывать содействие появлению достаточно репрезентативных политических течений с тем, чтобы обеспечить возникновение достаточно ясной и последовательной политической воли.

права человека, международным стандартам. Они, в частности, определяют принцип того, что даже допустимая цель не может оправдывать использование избыточных или чрезмерно ограничительных средств.

Б. Законодательная основа: контекст и система

Демократические выборы требуют наличия избирательной системы, способной трансформировать волю народа, выраженную голосованием, в места и мандаты, предоставленные избранным представителям (в законодательных или других государственных органах). Это может быть сделано посредством использования пропорциональной избирательной системы, мажоритарной избирательной системы, или сочетанием обеих. Независимо от выбранного метода должен существовать механизм для преобразования результатов прямого народного голосования в представительное правительство в законодательном органе власти.

Обязательства ОБСЕ,²⁰⁹ региональная юриспруденция, и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН²¹⁰ признают, что не существует такой избирательной системы, которая бы в равной степени подходила всем государствам.²¹¹ Необходимо уважать выбор, сделанный государством в отношении типа избирательной системы. Но „Выбранная система должна содействовать выражению воли народа посредством проведения периодических и подлинных выборов, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права и тайного голосования”.²¹²

Избирательные системы подлежат влиянию со стороны исторических, политических, культурных, религиозных, и других факторов, что приводит к использованию различных методов проведения выборов.²¹³ Независимо от типа выбранной избирательной системы в результате выборов должен создаваться законодательный орган, адекватно представляющий основные политические силы страны.²¹⁴ Требования, применяемые при проведении демократических выборов, также должны применяться при проведении выборов в исполнительные органы власти.

Термин „периодический” подвержен различным интерпретациям, в зависимости от длительности интервалов между выборами. Европейская комиссия по правам человека определила, что пятилетний избирательный цикл не является необоснованным интервалом.²¹⁵ Это решение согласуется с общей международной практикой проведения регулярных выборов в национальные законодательные органы и на президентские посты каждые четыре-пять лет.²¹⁶ Необходимо также уделять должное внимание тому, чтобы устанавливался достаточный временной интервал между объявлением выборов и днем голосования с тем, чтобы партии и кандидаты имели достаточный запас времени для того, чтобы подготовиться к выборам, в частности, чтобы донести свои политические идеи до электората.

Копенгагенский документ устанавливает, что в государствах-участниках ОБСЕ, по крайней мере, одна палата национального парламента должна избираться на основе прямого и всеобщего избирательного

²⁰⁹ Копенгагенский документ, 4.

²¹⁰ См. Европейский суд по правам человека, дело *Mathieu-Mohin*, стр. 54; Европейскую комиссию по правам человека, дела *Либеральная партия против Соединенного Королевства* и *X против Соединенного Королевства*.

²¹¹ См., например, Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН №46/137 (17 декабря 1991 г.) и №47/130 (18 декабря 1992 г.).

²¹² Goodwin-Gill, стр. 28. Также см. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II.4: „При условии соблюдения перечисленных выше принципов может быть выбрана любая избирательная система”.

²¹³ Goodwin-Gill, там же.

²¹⁴ См. Европейский суд по правам человека, дело *Mathieu-Mohin*, стр. 54; Европейскую комиссию по правам человека, дело *Либеральная партия против Соединенного Королевства*.

²¹⁵ Европейская комиссия по правам человека, дело *Timke*.

²¹⁶ Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I.6, призывают к тому, чтобы интервал между выборами в законодательные собрания не превышал пяти лет.

права. Новые региональные стандарты в Европе,²¹⁷ Евразии²¹⁸ и других регионах идут дальше и включают сюда же выборность региональных и местных законодательных органов. (Соответствующее положение Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ также предполагает выборность других государственных органов.)²¹⁹

Однако даже они не могут считаться достаточными, а скорее лишь расширенными. В деле *Matthews против Соединенного Королевства* Европейский суд по правам человека применил третью статью первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека при рассмотрении выборов в орган (Европейский Парламент), принимающий „достаточное участие” в „законодательном процессе” для того, чтобы „составлять часть законодательной власти”.²²⁰

В. Равенство: избирательные округа и нарезка округов

Избирательная система должна обеспечивать организацию избирательных округов, в которых проводятся выборы. Это предполагает определение границ избирательных округов и включает определение: 1) периодичности, 2) критериев, 3) степени общественного участия, 4) ролей, выполняемых соответственно законодательной, судебной, и исполнительной ветвями власти, 5) полномочий по утверждению окончательного плана избирательных единиц, и 6) обстоятельств, при которых размер избирательной единицы может отклоняться от установленных критериев.

Избирательные округа должны устанавливаться таким образом, чтобы сохранять равенство избирателей, которое является основой демократических выборов.²²¹ Однако это не исключает принятия во внимание удобства и доступности для избирателей, осуществляемые, в том числе, посредством использования установленных ранее административных границ. В дополнение к этому, определение границ избирательных округов не должно осуществляться на дискриминационной основе, ослабляющей избирательные права этнических, национальных, расовых, религиозных, и других групп.

Согласно лучшим существующим практикам при определении границ избирательных округов должны учитываться следующие факторы:²²² 1) необходимо периодически корректировать границы избирательных округов с тем, чтобы миграция населения не нарушала равенство среди избирателей, 2) граждане должны принимать активное участие в процессе корректировки границ избирательных округов, 3) отклонения от единообразного количества избирателей в избирательных округах должны быть сведены к минимуму, 4) корректировка границ избирательных округов должна производиться заблаговременно с тем, чтобы минимизировать влияние новых границ на результаты выборов и избегать нестабильности, а также недовольства и разочарования среди избирателей.

Выборы, проводимые на основе равного избирательного права, требуют равенства среди избирателей. В принципе, ни один из голосов, отданных на выборах, не должен иметь пропорционально больший „вес”, чем любой другой голос, с тем, чтобы на каждого из избранных представителей в каждом из избирательных округов приходилось приблизительно одинаковое количество избирателей. (Максимальное отклонение обычно выражается некоторым процентом выше или ниже среднего для всех избирательных округов, и некоторые эксперты предпринимали попытки определить допустимый диапазон).²²³

²¹⁷ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I.5.

²¹⁸ См. АОВЦВЕ, 2 (2.1).

²¹⁹ Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ, 1(1).

²²⁰ Европейский суд по правам человека, Определение №28433/94, 18 февраля 1999 г.

²²¹ См., в общем, Всеобщую декларацию прав человека, 1, 2, 21(3); МКПП, 25(b); ЕСПЧ, дело *X против Соединенного Королевства* и дело *Либеральная партия против Соединенного Королевства*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.2, 2.4b и 2.5; АОВЦВЕ, 9 (1.1-1.2).

²²² См., в общем, Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.2.

²²³ См., например, Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.2iv (в обычных обстоятельствах не более 10%).

Принцип равного избирательного права не требует наличия системы пропорциональной репрезентации. В ходе рассмотрения одной из жалоб, поступившей из Соединенного Королевства, Европейская комиссия по правам человека интерпретировала третью статью первого Протокола к Европейской конвенции по правам человека таким образом, что различные политические партии должны иметь обоснованную возможность представить своих кандидатов на выборах, но при этом не требуется наличие избирательной системы, обеспечивающей, чтобы общее количество голосов, отданных за кандидата или партию, пропорционально отражало состав законодательного органа.²²⁴

С точки зрения международного права определение границ избирательных округов является артефактом избирательной системы в целом,²²⁵ нежели чем самостоятельным явлением. Общая цель всегда остается неизменной: преобразовать волю народа в эффективное представительное правительство.²²⁶ Государственная практика, различия между самими государствами в отношении населения, географии, распределения жителей, традиций местных сообществ, а также имеющихся ресурсов обуславливают существование целого диапазона потенциальных вариаций.²²⁷

Существенные расхождения в соотношении представительность-население среди избирательных единиц поднимают и другие вопросы. Например, нарушают ли расхождения права отдельной группы или групп, вопреки существующей международной норме о недискриминации? Или, оказывают ли некорректно определенные границы избирательных округов негативное влияние на результаты выборов?²²⁸ В любом из этих случаев возникает потенциальная возможность для нарушения международных законов или стандартов.²²⁹

Г. Беспристрастность: организация и управление

Администрация демократических выборов требует наличия органов, ответственных за организацию и проведение выборов. Необходимо наличие организации, ответственной за печать избирательных бюллетеней, снабжение избирательных участков сотрудниками, подсчет голосов и объявление результатов. Это важная область, поскольку органы, ответственные за организацию и проведение выборов, зачастую принимают решения, влияющие на итоги выборов. Для того, чтобы обеспечить проведение подлинно демократических выборов, органы, ответственные за их организацию и проведение, должны быть политически беспристрастны и административно эффективны.

Существуют две основные формы проведения выборов. Там, где существует давняя традиция независимости административных органов от органов политической власти, выборы могут проводиться непосредственно правительством через одну или несколько структур государственной службы, при наличии или отсутствии специального органа, контролирующего избирательный процесс. Проведение выборов также может осуществляться независимо обычной правительственной структурой. Этот подход пользуется особой популярностью в странах, где не существует длительной традиции автономии обычных государственных органов.²³⁰ В странах, в которых не существует давней традиции проведения демократических выборов и плюралистической политической системы, и особенно там, где уровень общественного доверия по отношению к органам, ответственным за организацию и про-

²²⁴ Европейская комиссия по правам человека, дело *X против Соединенного Королевства*. Европейский суд по правам человека занял аналогичную позицию в деле *Mathieu-Mohin*, см., в частности, стр. 23-24. Также см. Европейскую комиссию по правам человека, дело *Либеральная партия против Соединенного Королевства*, стр. 211.

²²⁵ Там же.

²²⁶ Там же.

²²⁷ Там же.

²²⁸ Там же.

²²⁹ Там же.

²³⁰ См., например, Конвенцию о демократических стандартах выборов СНГ, 11(1), 19(2)(к); АОВЦВЕ.

ведение выборов, еще недостаточно высок, создание независимых избирательных комиссий оказалось наиболее эффективной практикой.²³¹ Независимое проведение выборов обычно предполагает наличие центральной или национальной избирательной комиссии, обладающей полномочиями по управлению и руководству подчиненных ей избирательных комиссий и комитетов.

Беспристрастность при проведении выборов может быть соблюдена посредством преимущественно непартийного или же сбалансированного состава избирательных комиссий, включающего целый ряд политических организаций (партий или других организаций, обладающих правом выдвигать кандидатов для участия в выборах). Когда орган, ответственный за организацию и проведение выборов, состоит из представителей политических партий, наилучшей практикой является включение в него представителей как можно более полного спектра партий, с тем, чтобы ни одна из партий или ассоциаций не могла его контролировать.

Что касается иерархической структуры администрации выборов, то обычно между центральной избирательной комиссией и избирательными комиссиями низшего уровня существует целый ряд избирательных комиссий промежуточных уровней. Эти промежуточные избирательные комиссии зачастую формируются в каждом из избирательных округов, в котором проводятся выборы собственного представителя законодательного органа. В выборах, предполагающих участие нескольких избирательных округов, эти комиссии обычно играют важнейшую роль в консолидации итогов голосования и рассмотрении жалоб, а также в регистрации кандидатов.

Иногда создается дополнительный промежуточный орган на уровне региона с тем, чтобы выполнять административные и другие функции (включая консолидацию итогов голосования). В общем, базовым уровнем при проведении выборов считается совет избирательного участка, на котором собственно проходит голосование.

Государственная или центральная избирательная комиссия должна быть органом, функционирующем на постоянной основе, а не в течение ограниченного периода времени, предшествующего выборам. Эта рекомендация – лучшая практика – оправдана необходимостью продолжения реализации определенных программ, относящихся к выборам, и представления избирательной перспективы по отношению к другим правительственным программам в периоды между выборами. Однако, избирательные комиссии низших уровней, в особенности участковые комиссии, часто являются временными органами, создаваемыми незадолго до проведения выборов.

В общем, администрация выборов предполагает осуществление контроля над всеми аспектами организации и проведения выборов, включая следующие:

- Наем и обучение служащих, ответственных за организацию и проведение выборов;
- Регистрацию избирателей и составление списков избирателей;
- Квалификацию участников выборов;
- Производство и распространение избирательных бюллетеней;
- Регламентирование избирательного процесса;
- Информирование избирателей о проведении выборов, организации избирательных участков, и избирательных процедурах;
- Информирование избирателей о политических партиях и кандидатах;
- Обеспечение тайны голосования и охраны избирательных бюллетеней,
- Подсчет голосов и подведение итогов подотчетным образом;

²³¹ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право II, 3.

- Определение победителей выборов и вручение избирательных мандатов; и
- Рассмотрение жалоб в первой инстанции, касающихся избирательного процесса, включая нарушения права избирать и быть избранным.

Беспристрастная администрация выборов является одним из ключевых аспектов демократических выборов.²³² Далее, беспристрастность в администрации выборов должна обеспечиваться в совокупности с честностью. Независимо от структуры органа, занимающегося администрацией выборов, важно, чтобы он не просто функционировал беспристрастно, но чтобы и избиратели были уверены в его беспристрастности.

Особое внимание необходимо уделять тому, чтобы избирательная система позволяла информировать избирателей о важности участия в выборах, а также о политических партиях и кандидатах и их программах. Это может предполагать более общее гражданское просвещение по вопросам деятельности и целей демократических институтов, важности представительства и роли партии власти и оппозиционных партий. Избирателей также необходимо информировать о специфических избирательных процедурах, включая такие вопросы, как заполнение избирательных бюллетеней, местонахождение избирательных участков, или где найти информацию об альтернативных методах голосования. Дополнительно, параграф 7.7 Копенгагенского документа устанавливает, что ни административное влияние, ни принуждение, ни запугивание не могут быть использованы для того, чтобы не допустить, чтобы партии и кандидаты свободно выражали свои взгляды и представляли свои достоинства для того, чтобы завоевать симпатии избирателей.

Постоянно пополняющаяся совокупность юридических норм, касающихся демократических выборов, преимущественно рассматривает такие основные вопросы, как право избирать и быть избранным. Поэтому вопросы, касающиеся просвещения и информирования избирателей, как правило, рассматривались не в рамках юридического контекста, а с точки зрения хорошей практики. Однако как показывают отчеты международных организаций о наблюдении за выборами, избиратели должны быть адекватным образом осведомлены о вопросах, касающихся избирательного процесса, а также о кандидатах, политических партиях, и имеющихся механизмах, позволяющих подавать жалобы и разрешать избирательные споры с тем, чтобы выборы сохраняли характер свободного выражения воли избирателей.

Важность гражданского образования и просвещения избирателей представлена в параграфе 7.7 Копенгагенского документа, который указывает, что закон и общественная политика должны обеспечивать возможность для избирателей получать информацию о политических партиях и кандидатах. Лицевой стороной этого принципа является обязанность органов, ответственных за организацию и проведение выборов, осуществлять деятельность, направленную на информирование и просвещение избирателей об избирательном процессе, кандидатах и политических партиях (или других организациях, обладающих правом выдвигать кандидатов для участия в выборах), и программах участников выборов.

В дополнение к вышеперечисленным темам, программы просвещения избирателей должны информировать избирателей о существующих механизмах, позволяющих им защищать свои избирательные права, включая право быть зарегистрированным в качестве избирателя. И, наконец, материа-

²³² См. Комментарии Комиссии по правам человека ООН, 20; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.1; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, VI; АОВЦВЕ, 5(2.5), 13; МПС, 4(2). См., например, документ МПС, в котором говорится: „... Государства обязаны предпринимать необходимые меры для обеспечения все более полного достижения и консолидации демократических целей, в том числе посредством внедрения нейтрального, беспристрастного или сбалансированного механизма, обеспечивающего организацию и проведение выборов...”.

лы по гражданскому просвещению и информированию избирателей также должны быть доступны на языках или диалектах национальных и языковых меньшинств в зонах их проживания, и доводиться до сведения таких избирателей посредством соответствующих средств массовой информации.

Д. Право голоса: всеобщее избирательное право

Голосование является основным элементом демократической избирательной системы. Во-первых, должны существовать четкие критерии, позволяющие определять, кто имеет право голосовать на выборах конкретного уровня в свете требований Копенгагенского документа и всех основных международных инструментов, регламентирующих соблюдение прав человека, устанавливающих, что выборы должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права.

Поэтому избирательная система должна обеспечивать ясные и четко сформулированные критерии, определяющие обстоятельства, в которых гражданину может быть отказано в предоставлении права голоса, или в которых гражданин может быть лишен этого права навсегда или на время. Критерии, используемые при определении всеобщего избирательного права (например, возраст и гражданство) должны обеспечиваться конституцией или законом о выборах, а критерии, на основании которых гражданин может быть лишен права голоса (например, в связи с психическим расстройством или осуждением в уголовном порядке) должны определяться законом и применяться при участии органов судебной власти.²³³

Каждый гражданин, обладающий избирательным правом, должен иметь возможность осуществлять это право в недискриминационной манере на основе равенства перед законом.²³⁴ Этот принцип требует, чтобы лицо, обладающее избирательным правом, имело возможность осуществлять это право без каких-либо ограничений, вызванных такими различиями, как расовая принадлежность, цвет кожи, пол, язык, религия, политические и иные убеждения, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальному меньшинству, наличие собственности, наличие инвалидности, или любой другой личный статус. Это элемент равного избирательного права. Еще один принцип, рассматриваемый в одном из разделов Отчета о предварительно выполненной работе, имеет отношение к равной силе голосов, отдаваемых избирателями, при определении границ избирательных округов и других аспектов избирательной системы.

Избирательная система должна обеспечивать наличие механизма регистрации избирателей. Невозможно обеспечить реализацию права избирать, если нет возможности определить, кто собственно имеет право это делать и, стало быть, голосовать на выборах. Далее, право избирать нарушается, если избирательная система не обеспечивает точность списков избирателей и тем самым лишает избирательного права тех, кто этим правом обладает, или приводит к незаконному голосованию. Поэтому еще одним важным компонентом избирательной системы является должным образом осуществляемая регистрация избирателей и регулярное обновление списков избирателей. Это также требует наличия методов, позволяющих идентифицировать граждан, имеющих право голосовать.

²³³ См. Комментарий Комиссии по правам человека ООН и Международный пакт о гражданских и политических правах; Европейский суд по правам человека, дело *Labita*; решения Европейской комиссии по правам человека; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, 1, 1.d; АОВЦВЕ, 20 (1) и (2.1)-(2.2). Принципы Европейской комиссии за демократию через право допускают лишение права избирать и быть избранным только на основе существующего законодательства при соблюдении принципа пропорциональности, в связи с психическим расстройством или осуждением в судебном порядке за совершение тяжкого преступления, с изъятием политических прав или признанием в невменяемости в судебном порядке.

²³⁴ См. Копенгагенский документ, 7.3.

1. Право на участие в голосовании

Поскольку право избирать является основным элементом системы демократических выборов, существует значительный практический опыт, позволяющий определить, какие ограничения могут быть наложены на это право без нарушения принципов всеобщего и равного избирательного права, обеспечиваемого международными юридическими документами, регламентирующими реализацию прав человека. В общем, существует четыре категории таких ограничений: 1) требования достижения минимально допустимого возраста, 2) требования наличия гражданства, 3) требования минимально допустимой продолжительности проживания на определенной территории, 4) утрата избирательного права в связи с психическим расстройством, совершением уголовного преступления, или другими факторами. Однако любое ограничение права на участие в голосовании должно рассматриваться на предмет его четкой обоснованности и соразмерности обуславливающим его исключительным обстоятельствам.

Право участвовать в голосовании естественным образом зависит от достижения гражданами минимально допустимого возраста. Практика, применяемая на территории государств-участников ОБСЕ, предполагает, что такой возраст не должен превышать 18 лет.²³⁵ Однако большинство существующих норм, относящихся к выборам, воздерживаются от определения конкретного возраста, по достижении которого гражданину должны быть предоставлены политические права, ссылаясь вместо этого на возраст большинства.²³⁶

Право участвовать в голосовании обычно зависит от наличия гражданства, особенно если речь идет о национальных выборах. Однако ряд региональных инструментов позволяет гражданам государств-участников принимать участие в голосовании на выборах местного уровня при условии проживания на конкретной территории в течение определенного периода времени.²³⁷

Право участвовать в голосовании может также зависеть от места проживания, поэтому права на участие в голосовании граждан, добровольно проживающих за рубежом, могут быть приостановлены.²³⁸ Для участия в голосовании на выборах местного или другого более низкого, чем национальный, уровня может потребоваться соблюдение требования о разумном сроке проживания на конкретной территории.²³⁹

В некоторых странах граждане, приговоренные к отбыванию наказания в исправительных учреждениях, лишаются права на участие в голосовании. Такие ограничения были поддержаны Европейской комиссией по правам человека.²⁴⁰ Однако в деле *Labita против Италии*²⁴¹ Европейский Суд по правам человека обнаружил нарушение статьи 3 первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав

²³⁵ См. Конвенцию о правах ребенка, 1, которая устанавливает, что гражданину должны быть предоставлены политические права по достижении 18-летнего возраста.

²³⁶ См. Комментарий Комиссии по правам человека ООН, 14; Международный пакт о гражданских и политических правах, 25(b), Конвенцию о правах ребенка, 1; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.b и c; АОВЦВЕ, 8 (1.1). Принципы Европейской комиссии за демократию через право устанавливают, что „Право на участие в голосовании должно быть предоставлено самое позднее по достижении совершеннолетия”, и АОВЦВЕ придерживается аналогичного подхода.

²³⁷ См. Конвенцию об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, ст. 6, ETS №144 (Конвенция вступила в силу 1 мая 1997 г.); также необходимо отметить, что Содружество Наций разрешает гражданам государств-участников Содружества принимать участие в голосовании на выборах национального уровня в стране проживания; при проведении выборов в Европейский Парламент граждане Европейского Союза имеют право голосовать по месту проживания и в будущем могут появиться другие примеры подобного рода.

²³⁸ См. Европейскую комиссию по правам человека, дело *X. против Соединенного Королевства* (решение о месте жительства).

²³⁹ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 1.c; АОВЦВЕ, 8(1.3).

²⁴⁰ Европейская комиссия по правам человека, 5 октября 1972 г., с/РФА, DR 43 стр. 28; дело *X. против Федеративной Республики Германия*, обращение №2728/66, 25, Решения Европейской комиссии по правам человека 38, 40 (1967); дело *H. против Нидерландов*, обращение №9914/82, 33, Решения Европейской комиссии по правам человека, 242, 245-46 (1983).

²⁴¹ Европейский суд по правам человека, дело *Labita*.

человека и основных свобод, когда гражданин утратил избирательные права в соответствии с положениями, направленными на осуществление контроля над организованной преступностью. Признав, что хотя временное лишение избирательных прав лиц, против которых существуют показания, свидетельствующие об их принадлежности к мафиозной группировке, преследует законную цель, Суд, тем не менее, заметил, что подозрение о том, что г-н Labita является членом мафии, не является обоснованным. Поэтому Суд не смог признать санкцию соразмерной и определил, что имело место нарушение Протокола.

Право на участие в голосовании может быть утрачено в связи с потерей гражданской дееспособности, в силу, например, признания гражданина психически невменяемым, или обвинения в совершении уголовного преступления, или некоторых других факторов. Однако любое положение, на основе которого граждане лишаются права на участие в голосовании, должно быть четко обозначено. Основания для утраты права на участие в голосовании должны быть ясно определены законом. Должен соблюдаться принцип соразмерности.²⁴² Право на участие в голосовании или в выборах может быть утрачено только на основании судебного решения и в некоторых странах – только в результате отдельного судебного разбирательства. Более того, согласно интерпретации Европейского Суда по правам человека, гражданин должен быть немедленно восстановлен в праве на участие в голосовании сразу же по истечении периода, на который это право было утрачено, или как только основания для лишения гражданина этого права перестали существовать.

Право на участие в голосовании обычно связано с наличием гражданства. Некоторые государства идут дальше и признают, что регистрация для участия в голосовании и собственно голосование являются гражданским долгом и потому – обязательны выполняться. Некоторые страны идут еще дальше и предполагают наложение санкций на граждан, которые не зарегистрировались или не приняли участие в голосовании, хотя эти санкции не всегда выполняются. Европейская комиссия по правам человека признала, что обязательное участие в голосовании не нарушает положений статьи 3 первого Протокола.²⁴³

2. Национальные меньшинства

Национальные меньшинства имеют равное право на участие в общественных делах, в том числе посредством эффективной репрезентации в выборных органах.²⁴⁴ Это включает право избирать, быть избранным, участвовать в общественных делах, и создавать политические партии на недискриминационной основе.

Представительству национальных меньшинств можно способствовать посредством устранения барьеров, мешающих их участию в общественных делах, таких, например, как границы избирательных округов и требования, связанные с наличием кворума. Однако где необходимо представительство национальных меньшинств может также увеличиваться за счет принятия более активных мер, таких, как 1) печать избирательных бюллетеней и публикация других избирательных материалов, как на

²⁴² См. сноски к подразделу 1 выше.

²⁴³ Европейская комиссия по правам человека, дело *X. против Австрии*.

²⁴⁴ Право национальных меньшинств участвовать на равной основе в политическом процессе признается в Декларации ООН о правах меньшинств, 2(2), которая утверждает, что представители национальных меньшинств имеют „право на эффективное участие в ... общественной жизни”, а также в Конвенции о правах меньшинств Совета Европы, 15, которая признает обязанность государства содействовать участию „национальных меньшинств в культурной, социальной и экономической жизни и общественных делах, в особенности тех, что затрагивают их непосредственно”. Копенгагенский документ также обязывает государства-участники уважать право национальных меньшинств на участие в общественных делах, в особенности тех, что „имеют отношение к защите и развитию их самобытности”. Также см. статьи 1.4, 2.2, и 5(с) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, участниками которой являются многие из государств-участников ОБСЕ.

официальном языке государства, так и на языке меньшинств; 2) резервирование или выделение мест в органах власти, включая законодательную, исполнительную, судебную, и административную ветви власти; 3) создание одномандатных округов с тем, чтобы компактно проживающие избиратели, представляющие собой национальное меньшинство, могли избирать кандидата от своего округа; 4) создание систем пропорциональной репрезентации в крупных округах, предполагающих особые льготы при выделении мандатов представителям национальных меньшинств и отсутствие законодательного порога (минимального количества голосов, требуемых для прохождения в выборный орган); 5) внедрение предпочтительного голосования, предполагающего ранжирование кандидатов избирателями в порядке предпочтения или избрание конкретных кандидатов на основе одного или нескольких списков; и 6) понижение количественных порогов, необходимых для прохождения в законодательный орган (законодательных порогов).²⁴⁵

Если адекватной репрезентации национальных меньшинств невозможно добиться посредством применения элементов избирательной системы или другим похожим образом, представительство меньшинств может быть расширено непосредственно за счет особой организации процесса голосования. Считается, что такие меры не нарушают принцип равного избирательного права, если они используются с законной коррективной целью для расширения участия представителей меньшинств в национальной политической жизни.²⁴⁶

3. Женщины

Предоставление равных прав (включая право на политическое участие) независимо от пола, в общем, признается Хартией Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и другими конвенциями, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о правах ребенка.

Конвенция о политических правах женщин 1952 г. в статье I утверждает, что „Женщинам предоставляется право на участие в голосовании при проведении выборов любого уровня на равных с мужчинами основаниях, без какой бы то ни было дискриминации”. Более поздняя Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в статье 7 постановляет, что:

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

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

Тем не менее, женщины часто сталкиваются с барьерами на пути честной и эффективной репрезентации ввиду распространенной дискриминации, в том числе в отношении участия в общес-

²⁴⁵ См., в общем, БДИПЧ, Принципы участия меньшинств в выборах.

²⁴⁶ См., в особенности, Копенгагенский документ, 31. См. также Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.4.b: „Специальные правила, гарантирующие национальным меньшинствам зарезервированные места или предполагающие исключения из обычных критериев предоставления мест ... в принципе не противоречат равному избирательному праву”.

твенной жизни. В некоторых государствах ОБСЕ принципы тайны голосования и оказания недолжного влияния в отношении женщин нарушаются в связи с распространенной в них практикой группового и семейного голосования, а также голосования при помощи незаконных представителей, которая до сих пор полностью не искоренена.

Для борьбы с дискриминацией в отношении репрезентативности государства должны стремиться к установлению таких избирательных систем, которые обеспечивают полное равенство между мужчинами и женщинами с тем, чтобы как мужчины, так и женщины могли полностью осуществлять гарантированные им права на участие в выборах и общественной жизни. Кроме того, необходимо активно продолжать борьбу за искоренение всех форм неличного голосования.

В дополнение к этому, необходимо предпринимать специальные меры для того, чтобы увеличить количество женщин-кандидатов и женщин, занимающих выборные посты.²⁴⁷ В некоторых государствах ОБСЕ политические партии и другие организации, уполномоченные выдвигать кандидатов для участия в выборах, обязаны выдвигать определенное минимальное количество кандидатов каждого пола, хотя было замечено, что женщин-кандидатов не ставят на позиции, предполагаемые списками кандидатов, которые могли бы привести к эквивалентному количеству мест в случае, если партия победит на выборах.²⁴⁸ В ряде случаев были введены специальные требования с целью решить эту проблему.

Что касается специальных мер, позволяющих решить проблему дискриминации в отношении женщин, статья 4(1) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин устанавливает:

Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

4. Инвалиды

Международный пакт о гражданских и политических правах гарантирует избирательные права всем гражданам „без необоснованных ограничений” и посредством „всеобщего и равного избирательного права”. Таким образом, право на участие в голосовании не может быть ограничено на основе 1) физической или сенсорной недееспособности; 2) степени грамотности и образования; или 3) интеллектуальной недееспособности или психиатрического заболевания, за исключением случаев психической неспособности, являющейся основой для утраты избирательного права. Более того, критерии, используемые для ограничения права на участие в голосовании, не должны быть дискриминационными.

Дискриминация, невежество, бедность, и пренебрежение способствуют лишению инвалидов их избирательных прав. Некоторые из лучших практик, пытающихся решить эту проблему, предполагают

²⁴⁷ См., например, Конвенцию о стандартах демократических выборов СНГ, 19 (2)(г), которая призывает государства-участники „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”.

²⁴⁸ См. например, заключительный отчет БДИПЧ об итогах парламентских выборов 2002 г. в бывшей Югославской республике Македония.

оказание помощи инвалидам в посещении ими избирательного участка и голосовании при сохранении чувства человеческого достоинства, позволяющего сохранить тайну голосования и предотвратить оказание недолжного влияния на избирателя; а также использование специальных методов голосования (таких, как заочное голосование с использованием системы двух конвертов, или голосование за пределами избирательного участка, также известного как „выездное голосование”). Дополнительно, органы, ответственные за гражданское просвещение и информирование избирателей должны принимать во внимание нужды избирателей-инвалидов при реализации таких программ.

5. Регистрация избирателей

Из индивидуального права на участие в голосовании проистекает обязанность государств гарантировать эффективную реализацию этого права посредством регистрации избирателей. Списки избирателей должны быть полными, содержать корректную информацию, регулярно обновляться, и быть доступными для инспекции избирателями и – при соблюдении требования о защите личной информации – возможно, другими лицами (такими, как участники выборов или научные деятели) при условии наличия законного основания для инспекции. Должна существовать процедура, обеспечивающая должную регистрацию избирателей, имена которых не были включены в списки избирателей, информация о которых не является корректной, или достигнувших возраста, дающего право принимать участие в голосовании, уже после публикации списка избирателей. Точно также, должны существовать процедуры, позволяющие опротестовывать наличие или требовать исключения информации из списков избирателей в случае, если соответствующие избиратели умерли, являются несовершеннолетними, или не имеют права участвовать в голосовании на основании других причин.

Некоторые из лучших практик регистрации избирателей предполагают наличие постоянных списков избирателей, которые периодически, по крайней мере, раз в год, обновляются. Если избиратели не регистрируются автоматически, то гражданам должна быть предоставлена возможность обращаться за регистрацией в течение относительно длительного периода времени. Избиратели должны быть адекватно проинформированы о своем праве проверять точность своей регистрационной информации. Если органы, ответственные за регистрацию избирателей, не внесли требуемых исправлений, избиратель должен иметь право опротестовать это в соответствующем порядке, включая судебный.

Независимо от того, какая система используется для создания и поддержания списков избирателей, она должна быть открытой и доступной для проверки достоверности данных избирателями, участниками выборов, и наблюдателями за выборами. Несмотря на то, что существуют важные соображения, касающиеся защиты частной информации, имеющие разный вес в разных странах, избиратели должны иметь право доступа к собственной информации, содержащейся в списках избирателей. Во многих странах участники выборов и наблюдатели за выборами не только допускаются к информации, содержащейся в списках избирателей, но также имеют право на получение копий таких списков. Компьютеризация списков избирателей позволяет копировать данные на компакт-диски и другие средства, что расширяет способность органов, ответственных за организацию и проведение выборов, поощрять проверку списков избирателей, что приводит к более высокой точности информации, содержащейся в списках избирателей, и повышает общественное доверие по отношению к избирательному процессу.

Е. Кандидаты и политические партии

1. Равенство политических партий перед законом

Вместе с правом на участие в голосовании право быть избранным является основным элементом демократических выборов. Лица и группы лиц должны иметь право без дискриминации или необос-

нованных ограничений учреждать политические партии для участия в выборах в органы управления и осуществления общественной политики, основанной на их общих программах.²⁴⁹ Юридическое признание политических партий должно обеспечиваться на недискриминационной основе и своевременным образом, позволяющим эффективное осуществление права быть избранным и других соответствующих гражданских и политических прав.²⁵⁰ Все политические партии и кандидаты должны быть в состоянии соревноваться друг с другом в ходе выборов на основе равенства перед законом и органами власти.²⁵¹ Дополнительно, закон и государственная политика должны обеспечивать проведение политических кампаний в атмосфере свобод и честности.²⁵²

Как и в случае с правом на участие в голосовании, основания для ограничения права быть избранным должны быть сведены к ряду существующих критериев: возрасту, который может быть несколько выше, чем возраст, дающий право на участие в голосовании, в случае если речь идет о выборах на высшие государственные должности; гражданству; разумному сроку проживания; и соразмерному ограничению или лишению этого права в случае, если речь идет о психической невменяемости или осуждении за совершение уголовного преступления. Дополнительно, разрешается отказывать в праве выдвигать свои кандидатуры на замещение выборных должностей лицам, занимающим в настоящий момент ряд других официальных должностей, на основании принципа недопущения конфликта интересов или доктрины несовместимости должностей. Все эти основания для ограничения права быть избранным должны быть обоснованными, применяться в недискриминационной манере, и должны быть однозначно сформулированными в законах и конституции.

Кандидаты, добивающиеся политических или государственных постов, должны иметь право принимать участие в выборах, как в качестве представителей политических партий, так и в личном качестве.²⁵³ В странах, использующих систему пропорциональной репрезентации на основе партийных списков, партиям должно быть разрешено включать в свои партийные списки граждан, формально не являющихся членами партии. Дискриминация в отношении кандидатов на основе их партийной принадлежности или беспартийного статуса также недопустима.

2. Доступ к участию в выборах

Для того, чтобы обеспечить реализацию права быть избранным, процедура регистрации кандидатов должна быть прозрачной и честной и к тому же носить недискриминационный характер.²⁵⁴ Отказ в регистрации кандидатуры должен основываться на объективных критериях, предусмотренных законом. Суммы денежных залогов могут устанавливаться на достаточно высоком уровне для того, чтобы избежать необходимости в регистрации легкомысленных кандидатур, но не должны быть слишком высокими с тем, чтобы лишить зарегистрированных законным образом политических партий или независимых кандидатов возможности баллотироваться для участия в выборах. Финансовые поручительства должны возвращаться кандидату/партии, в случае набора последними определенного обоснованного количества (процента) голосов. Минимально допустимый уровень общественной поддержки (демонстрируемой, например, подписными листами, предоставляемыми кандидатами) также должен быть обоснованным (что касается минимального количества требуемых подписей, периода времени, отводимого на их сбор, и других процедурных требований). Процесс проверки

²⁴⁹ См. Копенгагенский документ, 7.6.

²⁵⁰ См. там же; также см. Международный пакт о гражданских и политических правах, 25; Общие комментарии Комитета ООН по правам человека; а также дискуссии и ссылки в разделе 3 ниже.

²⁵¹ См. Копенгагенский документ, 7, в особенности 7.5-7.6.

²⁵² См. там же, особенно 7.7-7.8.

²⁵³ Копенгагенский документ, 7.5.

²⁵⁴ См. АОВЦВЕ, 4(5).

подлинности подписей, собранных в поддержку кандидатов, должен быть обоснованным и применяться в недискриминационной манере. Открытость таких процессов, в частности, обеспечивается за счет их мониторинга со стороны представителей политических партий и кандидатов, а также наблюдателей за выборами. Зарегистрированные избиратели, а также граждане в целом, должны иметь право подписывать подписные листы в поддержку более чем одной партии или кандидата, что обеспечивает их свободу демонстрировать свою поддержку системы политического плюрализма, а также ограждает их от политически принудительных обстоятельств, в которых их могут призвать продемонстрировать поддержку только одной партии или кандидату.

Крайние сроки решений о регистрации кандидатов и политических партий, принимаемых органами, ответственными за организацию и проведение выборов, должны быть четко определенными. Причины для отказа в регистрации должны быть четко сформулированы в законе и основаны на объективных критериях. Закон должен допускать возможность корректировки незначительных нарушений, допущенных кандидатами и партиями в ходе регистрационного процесса в пределах обоснованных сроков после объявления об отказе в регистрации, обеспечивать возможность опротестовывать отказы в регистрации в судебном порядке после принятия окончательного решения об отказе в регистрации, и четко формулировать специфику процесса ускоренной регистрации и внесения в избирательный бюллетень имени кандидата или названия партии, которым безосновательно было отказано в регистрации.

Обычно по завершении регистрации кандидатов органы, ответственные за организацию и проведение выборов, не должны возвращаться к обсуждению вопросов о регистрации или о возможности лишения того или иного кандидата или партии регистрации. Возможность снятия того или иного кандидата или партии с выборов должна быть узко ограниченной, позволяющей рассматривать вопрос о лишении того или иного кандидата или партии их регистрации только в случае совершения ими серьезных нарушений законодательства и на основании соответствующих четко обозначенных процедур, включая рассмотрение вопроса в судебном порядке.

3. Отказ в регистрации: основания и ограничения

Ввиду важности права на участие в выборах для политического плюрализма и демократических выборов была разработана совокупность юридических инструментов, устанавливающих ограничения, которые могут применяться в отношении права на участие в выборах, не нарушающих международные принципы прав человека. В этом разделе рассматриваются некоторые из основных случаев, в рамках которых рассматривался вопрос об ограничении права на участие в выборах кандидатов и политических партий.

В деле *Podkolzina против Латвии*²⁵⁵ Европейский суд по правам человека рассмотрел проблему отсутствия процедурных и независимых юридических гарантий, защищающих право гражданина быть зарегистрированным в качестве кандидата на выборах. Истица выступала в качестве кандидата на парламентских выборах. Используя предоставленное государственным экспертом заключение о несоответствии кандидата требованиям, касающимся права участвовать в выборах, Центральная избирательная комиссия исключила имя истицы из списка кандидатов на основании того, что она не обладала достаточным знанием государственного языка. Истица настаивала на том, что исключение ее имени из списка кандидатов, зарегистрированных для участия в парламентских выборах, нарушило ее право участвовать в выборах в качестве кандидата, гарантируемое статьей 3 первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека. Суд постановил, что поскольку указанное выше

²⁵⁵ Европейский суд по правам человека, дело *Podkolzina*.

заключение было оставлено на усмотрение одного единственного должностного лица, а также ввиду отсутствия каких бы то ни было объективных гарантий или процедур, которые могли бы оспорить правомерность данного заключения, лишение г-жи Podkolzina статуса зарегистрированного кандидата не соответствовало процедурным требованиям, касающимся честности и юридической несомненности при определении права на участие в выборах. Суд единогласно постановил, что имело место нарушение статьи 3 Протокола №1.

В деле *Ahmad и другие против Соединенного Королевства*²⁵⁶ Суд рассмотрел ограничения, связанные с вопросом об участии глав органов местного самоуправления в определенных видах политической деятельности, включая их право участвовать в выборах. Истцы оспорили ограничения, лишаящие их права принимать полноценное участие в избирательном процессе в свете статьи 3 первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд отметил, что в рамках данной статьи государства могут налагать ограничения на право граждан участвовать в выборах на определенные должности. Однако эти ограничения должны рассматриваться в контексте цели, преследуемой законодательным органом при узаконивании ограничительных мер. В данном случае обеспечение политической непредвзятости на определенных государственных постах было сочтено достаточным для ограничения права истцов участвовать в выборах, особенно в свете того факта, что это ограничение действует лишь до тех пор, пока истцы занимают определенные политические посты. Поэтому Суд заключил, что нарушение статьи 3 Протокола №1 не имело места.

В деле *Sadak и другие против Турции*²⁵⁷ Европейский суд по правам человека рассмотрел право быть кандидатом в контексте пост-электоральной утраты мандата. Турецкий суд лишил истцов их парламентских мандатов вслед за роспуском политической партии, которую они представляли, осуществленным на основании судебного решения в качестве санкции за высказывания бывшего председателя партии, а не в результате индивидуальной политической деятельности истцов. Европейский суд по правам человека постановил, что исключительно жесткая мера наказания, примененная по отношению к истцам, не может считаться соразмерной законной цели, преследуемой Турецким государством, что эта мера не соответствовала самой сути права участвовать в выборах и избираться в парламент, и что она нарушила свободное право избирателей, проголосовавших за истцов.

Похожим является дело *Социалистическая партия и другие против Турции*.²⁵⁸ Турецкий суд распустил Социалистическую партию, решив, что ее цели не могут считаться приемлемыми, и запретил ее основателям и руководителям занимать аналогичные посты в любых других политических организациях. Истцы заявили, что роспуск партии и запрет, возложенный на ее лидеров, нарушил их право на свободу объединения в свете статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека.²⁵⁹ Суд определил, что свобода и защита выражения мнений предполагаются правом на мирные собрания и объединение с другими, как предусмотрено в статье 11, которая также распространяется на политические партии. Суд также рассмотрел вопрос о том, являлся ли роспуск партии необходимым в демократическом обществе. Суд еще раз повторил, что исключения, предусмотренные статьей 11, необходимо рас-

²⁵⁶ Европейский суд по правам человека, дело *Ahmad*.

²⁵⁷ См. Европейский суд по правам человека, Турецкие политические дела.

²⁵⁸ См. там же.

²⁵⁹ Статья Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод устанавливает следующее:

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

смагивать только в отношении политических партий. Используя точное определение, Суд заключил, что роспуск Социалистической партии являлся мерой, несоразмерной преследуемой цели, а стало быть, не необходимой в демократическом обществе. Соответственно, было определено, что имело место нарушение статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

Другим делом из этой серии является дело *Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции*.²⁶⁰ В течение первых 14 дней существования Объединенной коммунистической партии Турции (ОКПТ) турецкий суд распустил ее и запретил ее основателям и руководителям занимать аналогичные посты в любой другой политической организации. Это решение было основано на том, что цели ОКПТ поощряли сепаратизм и раздел Турецкой нации. Истцы настаивали на том, что роспуск партии и запрет, наложенный на политическую деятельность ее лидеров, нарушил их право на свободу объединения с другими, гарантируемое статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека. Европейский суд по правам человека определил, что статья 11 применима к политическим партиям, хотя такие организации специально и не указаны в ней, потому что политические партии существенны для надлежащего функционирования демократии и ее важности в системе Европейской конвенции о защите прав человека. Суд постановил, что столь радикальная мера как немедленный и перманентный роспуск ОКПТ еще до того, как партия начала свою деятельность, а также запрет, ограничивающий любую другую политическую деятельность ее лидеров, была несоразмерна преследуемой цели и соответственно не необходима в демократическом обществе. В соответствии с этим, Суд постановил, что имело место нарушение статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека.

В следующих двух случаях, деле *Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции*²⁶¹ и деле *Социалистическая партия и другие против Турции*²⁶² Европейский суд по правам человека признал право граждан участвовать в политических обсуждениях и деятельности, относящихся к решению насущных политических проблем сегодняшнего дня. Суд ясно постановил, что политические партии Турции не могут быть объявлены вне закона на основании того, что они выступают за предоставление автономии курдскому населению в рамках федерального государства. Другими словами, граждане и политические партии не могут исключаться из политических дискуссий только потому, что они являются представителями меньшинства или потому, что они придерживаются взглядов или программ, несовместимых с принципами и структурами существующего правительства. Похожим образом, в деле *Stankov и объединенная македонская организация Ilinden против Болгарии*²⁶³ Суд постановил, что группе, выступающей за предоставление автономии или отделение части государственной территории, не может быть автоматически запрещено участвовать в законодательных органах государства.

Однако, в деле *Refah Partisi (Партия благоденствия), Erbakan, Kazan, и Tekdal против Турции*²⁶⁴ Европейский суд по правам человека не нашел нарушения Европейской конвенции о защите прав человека в случае с роспуском Партии благоденствия. Суд определил, что санкции, примененные против партии и ее лидеров, могут в обоснованной степени считаться соответствующими насущной социальной необходимости в защите демократии, поскольку под предлогом извращенного толкования принципа отделения церкви от государства руководители партии объявили о своем намерении установить плюрализм юридических систем, основанных на различии религиозных верований, и учредить Исламское право – правовую систему, диаметрально противоположную ценностям, воплощенным в Европейской конвенции о защите прав человека. Они также до конца не прояснили своей позиции в отношении

²⁶⁰ См. Европейский суд по правам человека, Турецкие политические дела.

²⁶¹ Там же.

²⁶² Там же.

²⁶³ Европейский суд по правам человека, дело Stankov.

²⁶⁴ См. Европейский суд по правам человека, Турецкие политические дела.

возможности применения насилия для получения и удержания власти. Признавая малую популярность действий, предполагающих роспуск политических партий, и принимая во внимание тот факт, что плюрализм идей и партий является неотъемлемым элементом демократии, Суд постановил, что государство имеет право обоснованным образом предотвратить реализацию подобной политической программы.

Дело Партии благоденствия соответствует принципам, установленным международными инструментами, регламентирующими реализацию прав человека, ограничивающими деятельность, направленную против конституции и предполагающую разжигание насилия, таких, как те, что содействуют разжиганию ненависти между различными группами.²⁶⁵ Например, Международный пакт о гражданских и политических правах требует запрещения пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая способствует разжиганию дискриминации, вражды, и насилия.²⁶⁶ Также, Европейский суд по правам человека неоднократно заявлял о недопустимости жалоб со стороны неонацистских организаций на то, что применение таких мер ограничивает их свободу выражения мнений.²⁶⁷ Суд также подчеркивал, что государства сами должны решать, в чем „в действительности заключается политика” партии, независимо от заявляемых ею целей.²⁶⁸

Ж. Избирательная кампания, финансирование и СМИ

1. Общее

Подписав Копенгагенский документ, государства-участники ОБСЕ обязались уважать и обеспечивать эффективные возможности для реализации прав и свобод, гарантируемых международным правом, включая, помимо прочих, право на свободное выражение мнений, право на проведение мирных собраний, и право на объединение с другими.²⁶⁹ Они пошли дальше этих общих гарантий и согласились по поводу реализации этих прав в контексте проведения избирательных кампаний, посредством следующих положений:

Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники:²⁷⁰ ... 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 наказания.²⁷¹

Эти положения предполагают обязанность государств-участников по обеспечению участников выборов равными возможностями и невмешательству в их деятельность по доведению их политических идей до сведения избирателей. Это не только препятствует вмешательству государств-участников в полити-

²⁶⁵ Комиссия ООН по правам человека утверждает, что „политические платформы, основанные на расизме, ксенофобии, доктринах расового превосходства и других формах дискриминации должны быть осуждены, как несовместимые с демократией”. Комиссия ООН по правам человека, E/CN.4/2000/40, Предисловие. Генеральная Ассамблея ООН точно также осудила подобные политические платформы, призвав государства „бороться с платформами и деятельностью, основанными на доктринах превосходства, в основе которых лежит расовая дискриминация или этническая эксклюзивность и ксенофобия, включая, в частности, неонацизм”. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №55/82, принята 26 февраля 2001 г., A/RES/55/82, пар. 3.

²⁶⁶ Статья 20(2).

²⁶⁷ Европейский суд по правам человека, дело *Glimmerveen*.

²⁶⁸ Европейский суд по правам человека, дело *Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции*, пар. 58.

²⁶⁹ Копенгагенский документ, 9 и 24.

²⁷⁰ Там же, 7.

²⁷¹ Там же, 7.7.

ческие кампании партий и кандидатов, но также обязывает их предпринимать действия по предотвращению оказания нечестного влияния со стороны частных лиц.

Положения, касающиеся роли государств-участников в создании честной и свободной атмосферы при проведении избирательных кампаний, вкупе с обязательством по обеспечению свободного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических групп и индивидуальных граждан, желающих принять участие в избирательном процессе, способствуют осуществлению положительной обязанности, связанной с поощрением и оказанием содействия в создании определенного уровня предвыборной агитации, проводимой всеми участниками выборов, позволяющего им доводить содержание своих предвыборных программ до сведения избирателей. Эта обязанность может осуществляться в частности посредством предоставления доступа к любым государственным средствам массовой информации на недискриминационной основе, а также определенным ресурсам, находящимся в государственной собственности или управлении (таким, как конференц-залы, места общественного пользования, и места для размещения агитационных материалов).

Органы, ответственные за организацию и проведение выборов, также обязаны предоставлять основную информацию об избирателях и поддерживать более широкую реализацию кампаний по гражданскому просвещению. В странах с государственными средствами массовой информации это было бы в соответствии с лучшими практиками, особенно для тех коммуникационных каналов, которые используются для реализации программ по обучению избирателей. Еще одной лучшей практикой в этом плане является реализация программ по обучению избирателей в местах компактного проживания национальных или языковых меньшинств на их родных языках или диалектах.

2. Финансирование

Судебные дела, рассмотренные в разделе „Отказ в регистрации: основания и ограничения”, представляют собой некое руководство к тому, какие основные ограничения могут быть наложены на права кандидатов и политических партий. В настоящее время уделяется повышенное внимание регламентированию предвыборных кампаний, особенно ограничениям на их финансирование. Такие ограничения могут включать раскрытие информации об источниках финансирования, результатах аудиторских проверок и отчетности о расходовании средств, направленных на политические цели; ограничения на объемы финансовых средств, полученных и израсходованных участниками выборов; и регулирование финансовых потоков, направляемых на цели избирательных кампаний различными группами, поддерживающими или выступающими против определенных кандидатов или партий, принимающих участие в выборах.

(а) Ограничения на расходование средств

Наложение обоснованных ограничений на объемы расходования средств, направленных на финансирование предвыборных кампаний, считается допустимым в рамках международного права, равно как и наложение финансовых взысканий на кандидатов и других лиц за нарушение такого ограничения. Однако участники выборов должны иметь возможность расходовать достаточные ресурсы для того, чтобы доводить содержание своих предвыборных программ до сведения избирателей.

В деле *Pierre-Bloch против Франции*,²⁷² например, Европейский суд по правам человека не обнаружил нарушений Европейской конвенции о защите прав человека в случае, когда на кандидата было нало-

²⁷² Европейский суд по правам человека, дело *Pierre-Bloch*.

жено материальное взыскание за отказ в предоставлении информации о том, что он нарушил законное ограничение на расходование средств, направленных на финансирование избирательной кампании. Однако в деле *Bowman против Соединенного Королевства*²⁷³ Суд обнаружил, что крайне строгое ограничение на расходование средств, выделенных на проведение избирательной кампании частным лицом, являлось необоснованным нарушением свободы выражения мнений.

(б) Государственное финансирование

Любое государственное финансирование политических партий и их кампаний должно обеспечиваться на основе их равенства перед законом. Это не означает, что все политические партии и кандидаты должны получать одинаковые объемы финансовых средств для проведения своих избирательных кампаний. Это лишь означает, что политические партии и кандидаты должны обеспечиваться государственными средствами для проведения своих избирательных кампаний на равной основе.²⁷⁴

Любые положения, в соответствии с которыми предоставляются государственные средства, должны быть четко сформулированы в законе и основаны на ясных, уместных, и объективных критериях. В дополнение к этому, государственные ресурсы не должны использоваться на цели, не имеющие отношения к избирательным кампаниям; все государственные ресурсы, используемые для целей избирательных кампаний, такие, как государственные средства массовой информации, здания, объекты, находящиеся в государственной собственности, и другие ресурсы должны предоставляться всем без исключения участникам выборов на равной основе.

(в) Ограничение на финансирование

Любое ограничение на финансирование политических кампаний должно быть обоснованным.²⁷⁵ Чрезмерно строгие ограничения на частное финансирование считались бы нарушением прав донора на свободное выражение мнений и объединение с другими. Разумность ограничений, налагаемых на объемы прямых и косвенных пожертвований в пользу кандидатов и партий в ходе предвыборной кампании, зависит от типа выборов и факторов, специфичных для конкретного государства, таких, как география, демография, стоимость услуг средств массовой информации и других материалов, необходимых для ведения предвыборной агитации.

(г) Раскрытие информации и отчетность

Законные ограничения на предвыборные расходы невозможно контролировать без внедрения механизмов отчетности и раскрытия информации кандидатами и партиями. Лучшие практики в этой области предполагают предоставление кандидатами и политическими партиями периодических отчетов через разумные интервалы времени; своевременное раскрытие информации обо всех полученных пожертвованиях, их источниках, объемах и видах (денежные средства или материальные ресурсы); раскрытие информации о расходах, понесенных участником выборов, цель этих расходов,

²⁷³ Европейский суд по правам человека, дело *Bowman*.

²⁷⁴ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3. a-b; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X.В; АОВЦВЕ, 16(4). Принципы Европейской комиссии за демократию через право утверждают: „а. Равные возможности должны быть гарантированы как для партий, так и для кандидатов. Это предполагает нейтральное отношение государственных властей, в частности, в отношении (помимо прочего) государственного финансирования партий и кампаний. б. В зависимости от предмета рассмотрения, равенство может быть строгим или пропорциональным. Если оно строгое, то политические партии получают равное финансирование независимо от степени их общественной поддержки и уровне представительства в текущем парламенте. Если оно пропорциональное, политические партии должны получать финансирование в соответствии с результатами, достигнутыми ими на предыдущих выборах. Равенство возможностей применимо, в частности (помимо прочего), к предоставлению государственных средств и других форм поддержки”.

²⁷⁵ См. Европейский суд по правам человека, дело *Bowman*; Принципы Европейской комиссии за демократию через право, I, 2.3 c-e; БДИПЧ, Принципы юридического рецензирования, X. С; АОВЦВЕ, 5(2.2); МПС, 3(3). Принципы Европейской комиссии за демократию через право утверждают: „Принцип равных возможностей может в некоторых случаях привести к ограничению на расходование политическими партиями средств, предоставленных на ведение предвыборной кампании, в особенности, на рекламу”.

и объем средств, потраченных на оплату. Отчеты, раскрывающие такую информацию, должны быть доступны широкой общественности с тем, чтобы обеспечить прозрачность, подотчетность, и общественное доверие к целостности избирательного процесса.

Что касается публикации финансовых отчетов, желательно, чтобы предварительный отчет публиковался накануне выборов с тем, чтобы избиратели могли принять во внимание эту информацию, решая за кого отдать свои голоса. Заключительный отчет, желательно выполненный в соответствии с бухгалтерскими стандартами, должен публиковаться через относительно короткий промежуток времени по завершении выборов. Информация о жертвователях, особенно о частных лицах, может быть защищена в отчетах, предназначенных для публикации, но сами отчеты должны содержать информацию о суммах, пожертвованных каждым таким лицом, а также другими частными донорами (такими, как коммерческие структуры и другие частные организации).

3. Средства массовой информации

Важность доступа к средствам массовой информации подчеркивается в параграфе 7.8 Копенгагенского документа, который утверждает, что всем политическим группам и индивидуальным гражданам, желающим принять участие в выборах, должен быть предоставлен беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на недискриминационной основе. В свете этого принципа, а также на основании опыта, полученного в ходе наблюдения за выборами, международные стандарты требуют, чтобы все кандидаты и политические партии имели равные возможности доступа к средствам массовой информации для того, чтобы избиратели были должным образом проинформированы о взглядах, программах, и мнениях участников выборов. Можно ожидать, что этот вопрос будет более подробно обсуждаться на юридических форумах по мере того, как коммуникационные технологии и средства массовой информации будут играть все более значимую роль в ходе избирательных кампаний. В следующих двух подразделах описываются некоторые из новых стандартов и лучших практик, имеющихся в этой области.

(а) Равенство возможностей и равный доступ

Политические партии и кандидаты должны обладать правом беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе, а также равными возможностями при использовании средств массовой информации, контролируемых государством. Это относится ко всем видам средств массовой информации, включая радио, телевидение, газеты, журналы, и новые средства коммуникации, такие, как Интернет.

Эфирное время, предоставляемое государственными средствами массовой информации в ходе предвыборных кампаний на бесплатной основе, должно предоставляться на основе установленной формулы, применяемой объективным образом. Примерами ее объективного применения могут служить законы и процедуры, которые определяют: 1) процент эфирного времени, отдаваемого в распоряжение политических партий и кандидатов в соответствии с количеством мест, которые они имеют в парламенте, или результатами, достигнутыми ими на предыдущих выборах; или 2) процент эфирного времени, предоставляемого в распоряжение политических партий и кандидатов на равной основе, независимо от того, насколько широко они представлены в парламенте.²⁷⁶ Также желательно, чтобы объем эфирного времени, распределяемого на равной основе, был достаточным для того, чтобы политические партии и кандидаты могли состязаться на выборах эффективным образом, а избиратели

²⁷⁶ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, 2.3 а.-b. Также см. „Принципы телевизионного транслирования политической рекламы в ходе избирательных кампаний в странах с переходной демократией”, Статья 19: Глобальная кампания за свободу выражения мнений (Лондон: 1994).

получать точную информацию с тем, чтобы принимать информированные решения на основе полученной информации.

Проблемы равного доступа и равных возможностей также характерны для области оплачиваемой политической рекламы. Если разрешается политическая реклама, то должна существовать гарантия открытого доступа и равных возможностей для участников выборов, позволяющая им оплачивать политическую рекламу частным образом.²⁷⁷ Хотя не существует международных стандартов, требующих обеспечения возможностей по созданию и трансляции политической рекламы на коммерческой основе, в странах с опытом однопартийной власти и контролируемых государством средств массовой информации, склонных к несбалансированному освещению деятельности партии власти, платная политическая реклама может стать для других партий и кандидатов важным средством доведения до сведения избирателей их предвыборных платформ. Здесь становится необходимым применение мер, обеспечивающих недискриминационный доступ к платной политической рекламе, а также мер, ограничивающих объем эфирного времени, оплачиваемого любой из партий с тем, чтобы обеспечить равные возможности для всех участников выборов.

Стандарт равного доступа к средствам массовой информации также серьезно извращается, если средства массовой информации, контролируемые государством или находящиеся в его собственности, отдают предпочтение какой-либо из политических партий или кандидатов во время освещения их деятельности в новостных и политических программах, а также на форумах и в редакторских колонках. Предвзятое или неравное отношение государственных СМИ к политическим деятелям должно быть запрещено, и органы власти обязаны предпринимать немедленные действия в случае возникновения подобных нарушений. Должны существовать процедуры ускоренного рассмотрения жалоб и конкретные способы компенсации, используемые для исправления результатов предвзятого или несбалансированного освещения деятельности участников выборов государственными средствами массовой информации.²⁷⁸

Хотя свобода прессы и другие проблемы, относящиеся к свободе выражения мнений, затрудняют способность государства регулировать степень предвзятости частных средств массовой информации, органы, ответственные за организацию и проведение выборов, а также органы, занимающиеся лицензированием частных средств массовой информации, имеют основание для предоставления рекомендаций частным средствам массовой информации по беспристрастному и адекватному освещению политических новостей. Дополнительно, необходимо поощрять журналистские ассоциации, ассоциации владельцев средств массовой информации, советы по прессе, и другие аналогичные организации разрабатывать принципы честного освещения новостей, а также принимать меры саморегулирования, продвигающие журналистскую этику и ответственность с тем, чтобы содействовать проведению подлинно демократических выборов.

(б) Защита свободы слова и выражения мнений

Демократические выборы невозможны там, где органы власти подавляют или каким-либо образом ограничивают свободу слова или выражения мнений в ходе предвыборных кампаний. Ограничения свободы выражения мнений нарушают международное право, регламентирующее реализацию прав человека. Более того, подобные положения, как правило, нарушают гарантии свободы слова, предоставляемые национальными конституциями.

²⁷⁷ Принципы Европейской комиссии за демократию через право, 2.3 с.

²⁷⁸ См. Копенгагенский документ, 5.10 и 11.

Эти гарантии, однако, не распространяются на запреты, налагаемые на выступления, побуждающие к насилию. Этот стандарт также не запрещает налагать обоснованные ограничения на проведение опросов общественного мнения, в том числе на выходе с избирательных участков, в день голосования.

Доступ к средствам массовой информации и свобода слова тесно связаны между собой, когда речь идет об избирательной кампании. В юридических документах, регламентирующих проведение демократических выборов, большее внимание всегда уделялось именно свободе слова, нежели проблеме доступа к СМИ. Однако отчеты различных международных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, показывают, что кандидаты и политические партии должны иметь достаточный минимальный доступ к средствам массовой информации на честной и равной основе для того, чтобы иметь возможность информировать избирателей о выдвижении своих кандидатур для участия в выборах и доводить до их сведения содержание своих предвыборных программ, если выражение воли избирателей должно считаться подлинным.

Что касается свободы выражения мнений в ходе избирательных кампаний, Европейский суд по правам человека призвал правительства к „сдержанности” и признанию того, что даже оскорбительные, шокирующие, и провоцирующие выступления способствуют развитию плюрализма и обычно должны допускаться в демократическом обществе. Это особенно важно во время проведения избирательных кампаний и имеет непосредственное отношение к выступлениям, затрагивающим деятельность органов власти, лиц, занимающих выборные государственные должности, а также кандидатов, претендующих на определенные должности.

(в) Юридическая интерпретация

Проблема свободы слова и выражения мнений в избирательном контексте не раз становилась предметом судебных разбирательств, особенно в связи с критикой кандидатов. Защита свободы слова и выражения мнений особенно важна в контексте политической кампании. Прецедентное право Европейского суда по правам человека подчеркивает эту мысль.

В деле *Oberschlik против Австрии*²⁷⁹ Суд постановил, что осуждение истца за оскорбление политического деятеля нарушило статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека. В этом случае Суд вновь подчеркнул, что определяемая параграфом 2 указанной статьи, свобода выражения мнений разрешается не только по отношению к таким „информации” и „идеям”, которые воспринимаются благоприятным образом или рассматриваются в качестве нейтральных, но и по отношению к таким, которые несут в себе оскорбление, шок, или провокацию. Далее, что касается приемлемых границ для критики, то они должны быть более широкими в случае с критикой государственного политика, нежели чем в случае с критикой частного лица. В заключение Суд постановил, что необходимость вмешательства в реализацию истцом его права на выражение собственного мнения не была обоснованной.

Схожим образом, в деле *Lopes Gomes Da Silva против Португалии*²⁸⁰ Суд обнаружил нарушение статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека. В данном случае истец являлся менеджером ежедневной газеты, которая опубликовала редакторскую статью, критикующую вступление в члены некоей политической партии определенным кандидатом. Истец в конечном итоге был обвинен в клевете и приговорен к уплате штрафа, возмещению ущерба и покрытию судебных расходов. Истец настаивал на том, что его осуждение нарушало его право на свободу выражения мнений, гарантируемую статьей 10. Заметив, что свобода выражения мнений является особо важной в отно-

²⁷⁹ Европейский суд по правам человека, дело *Oberschlik*.

²⁸⁰ Европейский суд по правам человека, дело *Lopes Gomes Da Silva*.

шении прессы, а приемлемые границы для критики являются более широкими в случае с политическим деятелем, занимающим государственный пост, Суд постановил, что личный тон политических выпадов является одним из рисков политической жизни и свободной полемики. Журналисты могут прибегать к некоторой степени преувеличения или даже провокации. Несмотря на то, что наказание, которое понес истец, является незначительным, он, тем не менее, имеет теперь судимость, которая является санкцией, обоснованно несоразмерной законно преследуемой цели.

В деле *Bowman против Соединенного Королевства*²⁸¹ Европейский суд по правам человека также обнаружил нарушение положений статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека. Г-жа Bowman распространяла листовки в период времени, непосредственно предшествующий парламентским выборам, и была обвинена на основании закона, запрещающего расходование сумм, превышающих 5 фунтов стерлингов, в течение периода, непосредственно предшествующего выборам, на распространение информации среди избирателей, агитирующей за того или иного кандидата, лицами, не имеющими на то специального разрешения. Г-жа Bowman заявила, что было нарушено ее право на свободу выражения мнений, гарантированного статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека. Хотя указанный выше закон непосредственно не сдерживает свободу выражения мнений, а вместо этого ограничивает расходование средств в предвыборный период, Суд решил, что такое положение непосредственно ограничивает право истицы на свободу выражения мнений. Суд определил, что закон действует в качестве помехи для публикации истицей информации, предназначенной для агитации избирателей в пользу конкретного кандидата. Соответственно, Суд постановил, что такое ограничение не являлось соразмерным преследуемой цели и что имело место нарушение статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека.

В деле *Incal против Турции*²⁸² Суд опять рассматривал спектр вопросов, предусмотренных положениями статьи 10. Г-н Incal был осужден на основании турецкого закона за распространение листовок, содержащих сепаратистскую пропаганду, побуждавшую людей к неповиновению правительству и совершению уголовных преступлений. В листовках критиковались меры, предпринятые местными властями против незаконной мелкой торговли и незаконного захвата земли. Г-н Incal заявил, что его осуждение нарушило его право на свободу выражения мнений, гарантированное статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека. Суд заключил, что осуждение г-на Incal являлось несоразмерным преследуемой цели и поэтому не необходимым в демократическом обществе. Суд определил, что имело место нарушение статьи 10.

(г) Публикация результатов опросов избирателей

Вопрос, часто возникающий по поводу средств массовой информации в контексте выборов, относится к публикации итогов опросов избирателей непосредственно до и во время голосования. Некоторые ограничения на публикацию итогов опросов избирателей перед выборами не являются редкостью, хотя периоды времени, предшествующие дню голосования, на которые распространяются подобные ограничения, могут варьировать в значительной степени.²⁸³ Согласно лучшим существующим практикам, публикация результатов подобных опросов должна быть ограничена только в период, непосредственно предшествующий дню голосования, а также в день голосования, поскольку в это время участники выборов, на которых может негативно повлиять публикация подобных отчетов, не имеют эффективной возможности оспорить результаты опросов мнений избирателей.

²⁸¹ Европейский суд по правам человека, дело *Bowman*.

²⁸² Европейский суд по правам человека, дело *Incal*.

²⁸³ См. БДИПЧ, Изучение опросов мнений избирателей.

В течение непродолжительного времени непосредственно перед днем голосования, а также во время него существует довольно распространенная, хотя и не всеобщая практика запрета на трансляцию средствами массовой информации политической рекламы и других программ, в которых непосредственно обсуждается предвыборная кампания или предполагаемые итоги выборов (основанные на мнениях, нежели чем на итогах недавних опросов избирателей). Продолжительность такого периода „молчания”, исключая часы голосования, обычно довольно незначительна – не больше одного дня. В некоторых странах соображения соблюдения свободы слова привели к тому, что вопрос этот решается добровольным саморегулированием поведения средств массовой информации, нежели чем законами или процедурами.

3. Процесс голосования

Избирательная система должна регулировать процесс голосования, в частности, посредством внедрения процедур, необходимых для обеспечения тайны голосования и безопасности избирательных бюллетеней. Это требует от избирательной системы решения таких вопросов, как форма, печать и безопасная дистрибуция избирательных бюллетеней, порядок их заполнения и метод подсчета, а также применения процедур подведения итогов и публикации результатов выборов. Действия, предпринимаемые в рамках перечисленных этапов, должны быть открытыми, что обеспечивается предоставлением участникам выборов и наблюдателям возможности прямой проверки каждого из них. Должны быть установлены четкие правила для голосования на избирательных участках, а также для других методов голосования, обеспечивающие тайный характер голосования и возможность для наблюдения со стороны участников выборов и наблюдателей. Процедуры голосования должны гарантировать участие в голосовании только тем лицам, которые имеют на это право, а также предоставлять этим людям возможность эффективно осуществлять это право.

О важности процедур, связанных с голосованием, говорится в параграфе 7.3 Копенгагенского документа, который утверждает, что государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования, и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы.²⁸⁴ Хотя звучит это вполне понятно, некоторые технические процедуры лучше подходят для соблюдения этого обязательства, чем другие. Как показывает опыт наблюдений за выборами и отчеты международных организаций, занимающихся проблемой выборов, в этой области существуют практики, которые можно порекомендовать к применению, а также практики, применения которых следует избегать.

Одной из проблем, связанных с работой избирательных участков, является их месторасположение и количество избирателей, которые они в состоянии обслужить. Месторасположение избирательных участков по возможности должно быть удобным и доступным для всех избирателей²⁸⁵ с точки зрения географических условий и имеющихся транспортных возможностей. Избирательный участок и участковая избирательная комиссия (включая обслуживающий персонал, если таковой имеется) должны быть достаточного размера для того, чтобы быть в состоянии обслужить предполагаемое количество избирателей. Участковым избирательным комиссиям зачастую рекомендуется заранее поэкспериментировать для того, чтобы получить представление об усредненном количестве времени, которое потребуется на выдачу и заполнение избирательного бюллетеня при существующих правилах идентификации избирателей.

²⁸⁴ Копенгагенский документ, 7.4.

²⁸⁵ См., например, МПС, 2(5): „Каждый избиратель имеет право на равный и эффективный доступ к избирательному участку для того, чтобы осуществлять свое избирательное право”.

Создание политически беспристрастных участковых избирательных комиссий, наем, и адекватное обучение обслуживающего персонала избирательных участков являются крайне важными вопросами, решение которых требует достаточного количества времени и ресурсов, обеспечиваемых политически инклюзивным процессом, повышающим доверие граждан. Соображения, рассмотренные в разделе IV.Г., Беспристрастность: организация и управление, имеют отношение и к управлению избирательными участками.

Другим вопросом, связанным с голосованием на избирательных участках, является физическая адекватность, оборудование и внутренняя организация самого избирательного участка. Избирательные участки должны быть достаточного размера, предпочтительно иметь некое открытое пространство, способствующее лучшей видимости всех этапов процесса голосования. Избирательные участки также должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечивать упорядоченное движение избирателей к стойкам идентификации избирателей и выдачи бюллетеней, кабинкам для голосования (которых должно быть достаточное количество), и урне для бюллетеней.

Особой заботой являются различные формы нестандартного голосования. Специальные процедуры голосования повышают эффективность избирательного права, предоставляя возможность принять участие в голосовании тем избирателям, которые не смогли бы сами явиться на избирательные участки. Специальные материалы и процедуры должны быть разработаны и внедрены с тем, чтобы обеспечить необходимый уровень защищенности и достаточный уровень открытости процесса голосования, возврата бюллетеней, и подсчета голосов.

Существует лишь незначительное количество юридических документов, касающихся процедур голосования, поскольку они обладают преимущественно техническим характером.²⁸⁶ Следует ожидать, однако, что юристы и правозащитники будут уделять этой проблеме все более значительное внимание по мере дальнейшего развития технологий голосования, в частности электронного.

Ключевым вопросом развития в области голосования является использование электронных и других механических средств автоматического голосования и подсчета голосов. В мире развивающихся технологий голосования и обработки избирательных бюллетеней важнейшей проблемой является защищенность электронных систем. Другой проблемной областью является эксплуатация автоматических систем, от которых требуется не только надежность аппаратуры и программного обеспечения, но и способность продолжать функционировать даже в случае отказа первого или второго компонента. Другими важными вопросами являются: обеспечение доверия граждан, тесно связанное с вопросами защищенности и надежности; разработка такой формы избирательного бюллетеня, заполнение которого помогает избежать путаницы; создание системы, позволяющей избирателям подтверждать свой выбор или исправлять ошибки, не подвергая опасности тайну своего выбора; создание резервной системы на случай внезапного отказа электронной системы (которая может включать возможность печати голосов на избирательных бюллетенях); а также обеспечение возможности проверки системы на предмет ее адекватного функционирования. Защита тайны голосования представляется наиболее важным вопросом в области электронного и других специальных методов голосования, осуществляемого в местах, находящихся вне зоны контроля органов, ответственных за организацию и проведение выборов.

²⁸⁶ Европейский суд по правам человека уделил некоторое внимание проблемам, связанным с процедурами голосования, характерным для голосования в условиях тюрем. В деле *Iwanczyk* Суд определил, что предположение о том, что условия реализации избирательного права на парламентских выборах гражданами, находящимися в заключении, должны чем-то отличаться от условий, требуемых для реализации этого права в обычных обстоятельствах, за исключением обычных требований тюремной безопасности, является сомнительным. В частности, Суд постановил, что требование к заключенному раздеться догола перед группой тюремных охранников, прежде чем получить избирательный бюллетень, является необоснованным.

Электронный подсчет, табуляция и передача результатов голосования также представляют собой важную проблему. Необходимо, чтобы все эти системы легко подвергались проверке и инспекции со стороны представителей участников выборов и наблюдателей. Как следует ниже, необходимо, чтобы у представителей участников выборов и наблюдателей имела возможность тестировать компьютерные программы, используемые для табуляции результатов голосования, а также предпринимать другие меры для обеспечения доверия граждан по отношению к технологиям, используемым для определения победителя выборов.

И. Результаты: определение, публикация и исполнение

Подписав Копенгагенский документ, государства-участники ОБСЕ заявили о своем обязательстве обеспечивать „...чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы”.²⁸⁷ Ключевым фактором в реализации этого стандарта является открытость процесса подсчета голосов, определения результатов, объявления и публикации результатов голосования, а позже – итогов выборов.

Открытость процесса подведения итогов и объявления результатов голосования зависит от множества мер. Как и в случае с процессом голосования, рассмотренным выше, международными группами, занимающимися этим вопросом, были предложены многочисленные лучшие практики.

Среди рекомендуемых мер по обеспечению открытости имеются следующие:

- Подсчет и табуляция голосов должны быть полностью открытыми и доступными для мониторинга со стороны представителей участников выборов, а также наблюдателей;
- Представителям участников выборов и, по возможности, наблюдателям также должны предоставляться копии протоколов на всех уровнях администрации выборов;
- Транспортировка и получение материалов, относящихся к избирательному процессу, также должны быть доступными для контроля со стороны представителей участников выборов и наблюдателей при соблюдении соответствующих мер безопасности;
- Объявление результатов голосования должно быть скорым, публикуемая информация должна быть полной и включать не только процентное соотношение голосов, отданных за того или иного кандидата, но и количество самих голосов, отданных за каждого из них;
- Публикация результатов голосования должна включать детализированную информацию о результатах по национальному и региональному (если подходит) уровням, а также по каждому из избирательных участков (если голоса подсчитываются таким образом), или другим уровням и методам голосования, за исключением обстоятельств, при которых обозначение географического распределения результатов голосования может привести к дискриминации, мести, или другим враждебным действиям против местного или регионального населения, и такие обстоятельства должны разьясняться и подлежать рассмотрению в судебном порядке;
- Избирательные бюллетени и протоколы должны храниться в безопасном месте, по крайней мере, на протяжении срока, достаточного для принятия окончательных решений по всем избирательным спорам.

Государства-участники ОБСЕ также обязались обеспечивать, чтобы „кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность

²⁸⁷ Копенгагенский документ, 7.4.

и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”²⁸⁸.

После проведения выборов в некоторых из государств-участников возникли вопросы, касающиеся соблюдения этого основополагающего демократического обязательства. В самых серьезных случаях отдельным кандидатам или даже целым спискам кандидатов, выдвинутым политической партией, было отказано в мандатах, или они были лишены мандатов, несмотря на то, что победили на выборах.

Мандатов могут быть лишены только те лица, которые не соответствуют требованиям, позволяющим им их иметь (например, в связи со специфическими персональными факторами или несовместимостью с другими государственными должностями). Если о таких факторах было заранее известно, то они должны были явиться основанием для отказа кандидату в регистрации, нежели чем в мандате. Победившему кандидату может быть отказано в предоставлении мандата только на основании закона и заранее определенных стандартов. Такой отказ не может быть произвольным или дискриминационным. Дополнительно, санкции против кандидатов, победивших на выборах, не могут приниматься суммарным или несоразмерным образом.

Другие вопросы, касающиеся оспаривания результатов выборов, возникали в ситуациях, когда:

- Партии или иной организации, имеющей право выдвигать кандидатов для участия в выборах, по закону разрешается заменять кандидатов, участвовавших в выборах по партийному списку, другими лицами, или изменять порядок предоставления мандатов кандидатам, принимавшим участие в выборах по партийному списку; или
- Партия или иная организация обращается за разрешением лишить кандидата, победившего в выборах по партийному списку, его мандата в случае его исключения из рядов партии или ограничения его партийных привилегий.

В обоих этих случаях имеется серьезная причина для озабоченности по поводу потенциального игнорирования воли народа. В последнем случае также возникает вопрос, касающийся свободы политического мышления обладателя мандата и его способности добросовестно представлять своих избирателей. Также, в последнем случае действия, предпринятые против кандидата, противоречат обязательству, содержащемуся в указанном положении Копенгагенского документа, согласно которому такие действия должны предприниматься „в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами”²⁸⁹.

Также противоречивой, хотя и в меньшей степени, является ситуация, в которой партия может потребовать лишения мандата кандидата, победившего по ее партийному списку, в связи с добровольным выходом этого кандидата из членов партии. В этом случае у государств, даже если они используют избирательную систему „закрытых списков”, имеются основания рассматривать партии или другие организации, обладающие правом выдвигать кандидатов для участия в выборах, в качестве распорядителей мандатов, предоставленных кандидатам из числа их партийных списков. В дополнение к этому, определение добровольности выхода кандидата из членов партии лучше оставить на усмотрение суда, нежели чем парламентских или избирательных органов, от которых могут потребовать принятия каких-либо мер в этом отношении.

²⁸⁸ Там же, 7.9.

²⁸⁹ Там же, 7.9.

К. Жалобы и апелляции

Избирательная система должна обеспечивать эффективные механизмы и средства правовой защиты для реализации избирательных прав.²⁹⁰ Защита права избирать и быть избранным является существенным элементом демократической избирательной системы. Право избирать и быть избранным также является одним из основных прав человека, требующих наличия эффективного механизма правовой защиты, используемого в случае их нарушения.

Адекватные механизмы, защищающие избирательное право, должны иметься до, во время, и после выборов. Должны существовать адекватные процедуры разрешения избирательных споров и защиты избирательных прав. Например, в деле *Podkolzina против Латвии*, рассмотренном ранее, Европейский суд по правам человека определил, что истце Podkolzina было несправедливо отказано в регистрации ее в качестве кандидата, а также в адекватных процедурных и субстантивных юридических гарантиях, защищающих ее право быть кандидатом.

Инструменты, регламентирующие соблюдение прав человека, рассмотренные в разделе III настоящего Отчета о предварительно выполненной работе, определяют минимальные процедурные и субстантивные стандарты, наличие которых необходимо для восстановления нарушенных избирательных прав.²⁹¹ Ключевым элементом является наличие эффективных средств, позволяющих подать жалобу о нарушении прав и искать защиты в суде, а также наличие процедуры, позволяющей разрешать избирательные споры в достаточно открытой манере с тем, чтобы все участники выборов (кандидаты, партии, а также избиратели) могли понимать суть проблем и способов их решения.

Для государств-участников ОБСЕ требование о наличии механизмов, позволяющих гражданам жаловаться и апеллировать по поводу нарушающих их права решений, является более широким. Копенгагенский документ гарантирует, что:

Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе;²⁹² административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;²⁹³ (и) независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются.²⁹⁴

Более того, государства-участники ОБСЕ, „желая обеспечить большую открытость”, постановили:

...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.²⁹⁵

²⁹⁰ Там же, 5.10 и 11.

²⁹¹ См. статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; статьи 14, 15 и 16 Международного пакта о гражданских и политических правах; статьи 6, 13 и 17 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. См также параграф 13.9 Венского документа ОБСЕ 1989 г., параграфы 5.9-5.12 и 11 Копенгагенского документа, и параграфы 18-21 Московского документа ОБСЕ 1991 г.

²⁹² Копенгагенский документ, 5.10.

²⁹³ Там же, 5.11.

²⁹⁴ Там же, 5.12.

²⁹⁵ Там же, 12 (СБСЕ заменено на ОБСЕ).

На основании международного права и обязательств государств-участников ОБСЕ, участники выборов должны иметь возможность подавать жалобы по поводу элементов организации выборов, оказывающих на них неблагоприятное воздействие, а также обращаться при необходимости в суд. Избиратели должны иметь возможность защищать свои избирательные права схожим образом.

Процедуры рассмотрения жалоб и разрешения избирательных споров органами, ответственными за организацию и проведение выборов, а также судами, должны быть открытыми. Закрытые слушания допустимы при определенных обстоятельствах, но общее требование открытости в виде протоколирования слушаний также применимо и в этих случаях. Органы власти обязаны публиковать подробную информацию относительно рассмотрения каждой жалобы или апелляции, включая резолюции, принимаемые органами, ответственными за разрешение избирательных споров, и их обоснования.

Одной из лучших практик разрешения избирательных споров является использование ускоренной процедуры рассмотрения жалоб и апелляций с тем, чтобы обеспечить их разрешение наиболее эффективным образом – по возможности, еще в течение выборов.²⁹⁶ Помимо требований и практик, описанных выше, имеются и другие лучшие практики разрешения избирательных споров, включающие, например:

- Возможность предоставить показания в поддержку жалобы;
- Возможность участвовать в общественных слушаниях по рассмотрению жалоб, если позволяет график разрешения споров, особенно если слушания имеют судебный или арбитражный характер;
- Право на честное рассмотрение жалобы;
- Право на беспристрастный суд, выносящий решение по разрешению спора;
- Право на открытые слушания по рассмотрению жалобы;
- Право на эффективную правовую защиту;
- Право на своевременную правовую защиту;
- Право обратиться в суд, если в рассмотрении жалобы отказано.

Л. Наблюдение за выборами

Копенгагенский документ обязывает государства-участники ОБСЕ приглашать наблюдателей из любых других государств-участников ОБСЕ, а также из местных и международных организаций, для наблюдения за проведением национальных выборов и стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне.²⁹⁷ Документ также подчеркивает роль неправительственных организаций в оказании содействия по обеспечению соблюдения прав и основных свобод человека в своих странах,²⁹⁸ и требует, чтобы государства-участники разрешали и поощряли деятельность таких организаций по установлению и поддержанию контактов и сотрудничеству с группами, действующими за пределами их государств, в том числе в области наблюдения за выборами.²⁹⁹ Более поздние документы ОБСЕ содержат дополнительные обязательства, связанные с возрастающей ролью БДИПЧ в области выборов и наблюдений за

²⁹⁶ См. Принципы Европейской комиссии за демократию через право, II, 3.3; АОВЦВЕ, 5 (2.6); МПС, 4(9). Последний устанавливает: „Государства должны обеспечивать, чтобы восстановление прав человека и разрешение избирательных споров осуществлялось своевременно и эффективно в рамках избирательного процесса независимыми и беспристрастными органами, такими как избирательные комиссии или суды”. См. также БДИПЧ, Отчет об избирательных спорах.

²⁹⁷ Копенгагенский документ, 8.

²⁹⁸ Там же, 10; также см. Хартию европейской безопасности, 25.

²⁹⁹ Копенгагенский документ, 10.4 и 26.

ними,³⁰⁰ и необходимостью „незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендаций”.³⁰¹

Для того, чтобы обеспечивать открытость избирательного процесса, избирательная система должна четко определить роль наблюдателей, включая международных наблюдателей, а также представителей средств массовой информации, политических партий, и кандидатов на всех этапах его реализации. Законодательство, регламентирующее организацию и проведение выборов, а также процедуры и правила должны обеспечивать возможность наблюдения за всеми аспектами избирательного процесса любыми подходящими для этого внутренними или международными организациями, а также наблюдателями со стороны государств-участников ОБСЕ. Параграф 24 Копенгагенского документа требует, чтобы все юридические положения обеспечивали эффективную реализацию прав, что применимо и к наблюдению за выборами. Необходимо отметить, что Копенгагенский документ явным образом гарантирует возможность осуществления наблюдений за выборами „любыми подходящими для этого” частными учреждениями или организациями, как внутренними, так и зарубежными. Это расширенное определение направлено на то, чтобы позволить неправительственным организациям принимать участие в наблюдении за выборами и освободить их от необходимости соответствовать обременительным требованиям аккредитации, необходимой для доступа на избирательные участки.

Наблюдение за выборами местными организациями является элементом реализации права принимать участие в общественных делах посредством участия в избирательном процессе.³⁰² Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ признает важную роль неправительственных организаций в усилении роли гражданского общества как существенного элемента демократического развития.³⁰³ Наблюдение за выборами силами местных организаций является важным элементом способствующим улучшению избирательного процесса и росту общественного доверия в государствах-участниках ОБСЕ.

Что касается международных наблюдателей, направляемых БДИПЧ и другими организациями, государства, в которых проводятся выборы, должны делать все возможное для того, чтобы содействовать приезду наблюдательных миссий и делегаций и оказывать им поддержку во время их работы на территории этих государств. Международные наблюдатели осуществляют свою деятельность под руководством направляющих их организаций. Государства-участники обязаны содействовать беспрепятственному доступу наблюдателей к любым государственным органам или должностным лицам, чья деятельность имеет отношение к избирательному процессу, и ни в коем случае не препятствовать их общению с кандидатами, политическими партиями, средствами массовой информации, или избирателями.³⁰⁴

Международные наблюдатели за выборами демонстрируют интерес международного сообщества к организации демократических выборов. Они способствуют повышению доверия к выборам среди представителей органов, ответственных за их организацию и проведение, участников избирательного процесса, местных организаций, работающих в области продвижения демократических выборов, а также среди избирателей. Присутствие международных наблюдателей на выборах удерживает тех, кто хотел бы манипулировать избирательным процессом в своих интересах, предлагает соответствующие

³⁰⁰ Заключительный Документ Будапештской встречи на высшем уровне, 1994 г., Будапештские решения, гл. VIII, пар. 12.

³⁰¹ Хартия европейской безопасности, 25.

³⁰² См. Международный пакт о гражданских и политических правах, 25, и Общие комментарии Комитета ООН по правам человека.

³⁰³ Хартия европейской безопасности, 27.

³⁰⁴ См., в общем, Голубую книгу БДИПЧ; Рекомендации для наблюдателей за выборами, Совет Европы и Европейский Союз.

рекомендации по его улучшению, и содействует укреплению общественного доверия к демократическим процессам как внутри страны, так и за ее пределами. Международные наблюдатели за выборами также способствуют развитию прямых контактов и сотрудничеству между лицами, группами лиц, и организациями, поддерживающими практические партнерские инициативы и обмен информацией, идеями, и опытом, которые содействуют продвижению и защите прав человека, верховенства закона, и развитию плюралистических демократических политических систем.

М. Сотрудничество и совершенствование

Сотрудничество и взаимодействие в области совершенствования демократических институтов являются основополагающими принципами деятельности ОБСЕ. В отношении выборов и политического плюрализма Копенгагенский документ, в частности, ссылается, среди прочего, на „законотворчество о выборах, проведении выборов и наблюдении за ними” и „формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах” как на зоны особого внимания.³⁰⁵

БДИПЧ является ведущей организацией в рамках ОБСЕ, в задачу которой входит реализация программ и деятельности в области свободных выборов,³⁰⁶ демократических институтов и прав человека.³⁰⁷ Недавно в декларации Стамбульской встречи на высшем уровне государства-участники вновь подтвердили „свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности, Копенгагенскому документу 1990 года... Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации”.³⁰⁸

Государства-участники ОБСЕ признают, что „жизнеспособная демократия зависит от существования как составной части национальной жизни демократических ценностей и практики, а также широкого круга демократических институтов”, и на этой основе они обязуются „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”.³⁰⁹

Этот подход, предложенный Копенгагенским документом, дал ощутимые результаты в области продвижения демократических выборов, содействовал накоплению богатого практического опыта государствами, и способствовал дальнейшему развитию международных норм, стандартов, и хороших практик, описанных в настоящем Отчете о предварительно выполненной работе и прилагающемся к нему Перечне обязательств ОБСЕ и других принципов проведения демократических выборов. Настоящие Отчет и Перечень иллюстрируют силу исчерпывающих формулировок Копенгагенского документа, на основании которых нарабатывался практический опыт, и разрабатывались новые стандарты. Настоящие Отчет и Перечень также иллюстрируют определенные пробелы, возникшие между положениями Копенгагенского документа и стандартами и общепринятой практикой, проясняющими и усиливающими принципы и обязательства, предлагаемые Копенгагенским документом. По мере развития дальнейшего практического сотрудничества и обмена информацией, опытом, и знаниями, ОБСЕ будет в состоянии обращаться к этим вопросам и в будущем.

³⁰⁵ Копенгагенский документ, 26.

³⁰⁶ ОБСЕ, Парижская хартия для новой Европы, 1990, Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы „Организационные положения”, часть G.

³⁰⁷ Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне, 1994.

³⁰⁸ Хартия европейской безопасности, 25.

³⁰⁹ Копенгагенский документ, 26.

ЧАСТЬ IV ИСТОЧНИКИ

ООН

Международные соглашения

Международный пакт о гражданских и политических правах, подписан 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г., 999 UNTS 171.

Конвенция о правах ребенка, подписана 20 ноября 1989 г., вступила в силу 2 сентября 1990 г., 1577 UNTS 3.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, подписана 18 декабря 1979 г., вступила в силу 3 сентября 1981 г., UNTS 13.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, подписана 7 марта 1966 г., вступила в силу 4 января 1969 г., 660 UNTS 195.

Конвенция о политических правах женщин, („Права женщин“) подписана 31 марта 1953 г., вступила в силу 7 июля 1954 г., 193 UNTS 135.

Резолюции Генеральной Ассамблеи

Всеобщая декларация прав человека, резолюция Генеральной Ассамблеи №217 А (III), 10 декабря 1948 г.

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, резолюция Генеральной Ассамблеи №47/135, 18 декабря 1992 г. („Декларация ООН о правах меньшинств“) (право на эффективное участие в общественной жизни).

„Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств, связанные с осуществлением избирательных процессов“, резолюции Генеральной Ассамблеи №48/124, 20 декабря 1993 г. и №47/130, 18 декабря 1992 г.; также „Повышение эффективности принципа проведения периодических и подлинных выборов“, резолюция Генеральной Ассамблеи №46/137, 17 декабря 1991 г. („Резолюции UNGA“). („Усилия международного сообщества, направленные на повышение эффективности принципов проведения периодических и подлинных выборов, не должны подвергаться сомнению право каждого суверенного государства свободно выбирать и развивать свою политическую ... систему в соответствии с волей своего народа“).

Другие документы

Комиссия ООН по правам человека, („Несовместимость демократии и расизма“, документ ООН E/CN.4/2000/40 (неонацистские и другие политические платформы, объявленные „несовместимыми с демократией“) (резолюция Комиссии ООН по правам человека).

Комиссия ООН по правам человека, Общий комментарий 25 о „Праве принимать участие в общественных делах, избирательных правах и праве на равный доступ к государственной службе“,

документ ООН CCPR/C/21/Rev. 1, Приложения 7, 27 август 1996 г. (комментарии Комиссии ООН по правам человека).

Комитет ООН по правам человека, отчет о Киргизстане, документ ООН CCPR/CO/69/KGZ (24 июля 2000 г.) („Отчет Комитета ООН по правам человека о Киргизстане”) (*помимо прочего*, то, что неясные правила лицензирования деятельности электронных средств массовой информации привели к эффективному принуждению СМИ и исключению из парламентских выборов политических партий, которые не были зарегистрированы, по крайней мере, в течение одного года, и которые четко заявили о своем намерении участвовать в выборах, являлось причиной для озабоченности). *Ignatana против Латвии*, Комитет ООН по правам человека, заявление №884/1999 (принято 25 июля 2001 г.), документ ООН CCPR/C/72/D/1999 („Латвийское дело Комитета ООН по правам человека” (кандидат на выборы в парламент Латвии была лишена регистрации избирательной комиссией после того, как один инспектор решил, что она не обладает достаточным знанием государственного языка несмотря на то, что кандидат обладала законным сертификатом о знании языка, присвоенном ей по рекомендации нескольких экспертов).

ОБСЕ

Вторая конференция СБСЕ по человеческому измерению (Копенгаген, 5 июня 29 июня 1990 г.), Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ („Копенгагенский документ”).

Третья конференция СБСЕ по человеческому измерению, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 10 сентября 4 октября 1991 г. („Московский документ”).

Встреча глав государств (Хельсинки, 1975 г.), Заключительный акт (1 августа 1975 г.) („Хельсинкский заключительный акт”).

Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне (19 ноября 1999 г.) (см. параграф 26: „[Мы] оцениваем роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и намерены незамедлительно реагировать на представляемые им заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации.”)

Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне, 1994 г., Будапештские решения, глава VIII, параграф 12.

Парижская хартия для новой Европы, 1990 г., Дополнительный документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы „Организационные положения”, часть G, („Парижская хартия”).

Миссия в Боснии и Герцеговине (БиГ), Подкомиссия по разрешению электоральных споров, решение по делу №98-GE-81 (1998) („дело БиГ о СМИ”) (решение о том, что общественная радиостанция, находившаяся под управлением организации, ассоциированной с Сербской демократической партией (СДП), должна транслировать заявление подкомиссии, касающееся нечестного освещения, либо каждый день из партийного списка будет вычеркиваться по одному кандидату).

Бюро по демократическим институтам и правам человека

ОБСЕ/БДИПЧ, *Рекомендации по анализу законодательной базы выборов* (Варшава, март 2001 г.) („Принципы юридического рецензирования”).

ОБСЕ/БДИПЧ, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (Варшава, 2000 г.) („Отчет об избирательных спорах”).

ОБСЕ/БДИПЧ, *Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе* (Варшава, март 2001 г.) („Принципы участия меньшинств в выборах”).

ОБСЕ/БДИПЧ, *Сравнительное изучение законов и правил, ограничивающих публикацию результатов опросов мнений избирателей*, подготовлено Статьей 19 Глобальной кампании за свободу выражения мнений (Лондон, январь 2003 г.) („Изучение опросов мнений избирателей”).

ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по наблюдению за выборами*, 4-е издание (Варшава, апрель 1999 г.) („Голубая книга”).

ОБСЕ/БДИПЧ, *Международные стандарты и обязательства по реализации права на демократические выборы: руководство по внедрению лучших практик проведения демократических выборов*, проект документа ОБСЕ/БДИПЧ (Варшава, 20 ноября 2002 г.) („Проект избирательных стандартов и обязательств”).

ОБСЕ/БДИПЧ, заключительные отчеты о наблюдениях за выборами и других электоральных миссиях можно найти на сайте БДИПЧ по адресу: <http://www.osce.org/odihr>.

Совет Европы

Международные соглашения

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., вместе с Протоколами к ней, как дополнено Протоколом №11, подписана 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г., (ETS №005); Протокол №11, вступил в силу 1 ноября 1998 г. (ETS №155); Протокол №1, вступил в силу 18 мая 1954 г. (ETS №009); Протокол №4, вступил в силу 2 мая 1968 г. (ETS №46); Протокол №6, вступил в силу 1 марта 1985 г. (ETS №114); Протокол №7, вступил в силу 1 ноября 1988 г. (ETS №117).

Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне („Конвенция об иностранцах”), подписана 5 февраля 1992 г., вступила в силу 1 мая 1997 г., ETS №144.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств („Конвенция о правах меньшинств”), открыта для подписания 1 февраля 1995 г., вступила в силу 1 февраля 1998 г., ETS №157.

Европейская хартия местного самоуправления („Хартия местного самоуправления Совета Европы”), открыта для подписания 15 октября 1985 г., вступила в силу 1 сентября 1988 г., ETS №122.

Конвенция о защите прав граждан при автоматической обработке личной информации („Конвенция о защите личной информации”), открыта для подписания 28 января 1981 г., вступила в силу 1 октября 1985 г., ETS №108.

Решения Европейского суда по правам человека

Ahmad и другие против Соединенного Королевства, Отчеты Европейского суда по правам человека 1998-VI.

Bowman против Соединенного Королевства, Отчеты Европейского суда по правам человека 1998-I (очень строгое ограничение на объем финансовых средств, которые гражданин может израсходовать на то, чтобы оказать влияние на избирателей на выборах местного уровня, признано необоснованным нарушением права на свободное выражение мнений).

Matthews против Соединенного Королевства, Отчеты Европейского суда по правам человека 1999-I (гражданин Соединенного Королевства, проживающий на территории Соединенного Королевства, имел право голосовать на выборах в Европейский парламент).

Gaulieder против Словакии, заявление №36909/97, решение от 18 мая 2000 г. (подтвердило предыдущее решение Европейского суда по правам человека о том, что лишение депутатского мандата являлось необоснованным в случае, когда лицо, избранное в парламент, по собственному желанию покинуло ряды коалиции).

Gitonas и другие против Греции, Отчеты Европейского суда по правам человека 1997-IV (граждане имеют „субъективное право” избирать и быть избранными, но оно может быть подвергнуто ограничению со стороны государства в определенных обстоятельствах, когда, например, необходимо не допустить участия в выборах должностных лиц бывших авторитарных правительств).

Hilbe против Лихтенштейна, Отчеты Европейского суда по правам человека 1999-VI (право голосовать и участвовать в выборах может быть подвергнуто требованию о минимально допустимом сроке проживания на определенной территории).

Incal против Турции, Отчеты Европейского суда по правам человека 1998-IV (применение ряда строгих санкций против члена совета местного отделения политической партии признано несоразмерным после того, как военный суд объявил, что захваченные им партийные листовки призывали к разжиганию гражданского неповиновения и сепаратизма).

Iwanczuk против Польши, заявление №251196/94, решение от 15 ноября 2001 г. (обыск тюремного заключенного, сопровождающийся раздеванием его догола, перед выдачей ему избирательного бюллетеня, признан необоснованным с указанных обстоятельств).

Labita против Италии, Отчеты Европейского суда по правам человека 2000-IV (лишение избирательных прав на основании подозрения в принадлежности к организованной преступной группировке признано необоснованным).

Lopes Gomes Da Silva против Португалии, Отчеты Европейского суда по правам человека 2000-X (осуждение за клевету и наложение финансового взыскания признаны необоснованным и несоразмерным в случае с критическими замечаниями в адрес конкретного кандидата, опубликованными в редакционной статье).

Mathieu-Mohin и Clerfayt против Бельгии, серия А 113 (право принимать участие в голосовании на прямых выборах распространяется на органы местной власти, но только если они имеют подлинно законодательный характер) (*Mathieu-Mohin*).

Oberschlick против Австрии (№2), Отчеты Европейского суда по правам человека 1997-IV (осуждение журналиста за оскорбление политика признано недопустимым).

Pierre-Bloch против Франции, Отчеты Европейского суда по правам человека 1997-VI (поддержано наложение установленного законом взыскания за нарушение предельно допустимых объемов расходования средств на цели избирательных кампаний).

Podkolzina против Латвии, заявление №46726/99, решение от 9 апреля 2002 г. (лишение избирательной комиссией кандидата ее регистрации в качестве такового на основании заключения одного эксперта о том, что она не обладает достаточным знанием государственного языка для того, чтобы выполнять функции депутата парламента, признано необоснованным в виду того, что кандидат обладала юридически действительным документом, подтверждающим ее достаточный уровень владения государственным языком, выданным по рекомендации нескольких экспертов).

Stankov и Объединенная македонская организация Ilinden против Болгарии, заявления №29221/95 и №29225/95, решение от 2 октября 2001 (исключение группы граждан из политического процесса, даже за поддержку сепаратистской программы, признано недопустимым при отсутствии дополнительных оснований).

Sadak и другие против Турции, заявление №25144/94 и др., решение от 11 июня 2002 г.; *Социалистическая партия и другие против Турции*, Отчеты Европейского суда по правам человека 1998-III; *Объединенная коммунистическая партия и другие против Турции*, Отчеты Европейского суда по правам человека 1998-I; *Refah Partisi и другие против Турции*, заявления №00041340/98, №00041342/98, №00041343/98, №00041344/98, решение Европейского суда по правам человека от 13 февраля 2003 г. (во всех вышеперечисленных случаях речь шла о том, имело ли право государства исключить некоторые политические партии и политиков из избирательного процесса; в данном документе рассматриваются коллективно как „Турецкие политические дела”).

Резолюции Европейской комиссии по правам человека:

Glimmerveen и Hagenbeek против Нидерландов, заявление №8384/78 и №8406/78, 13 DR 187 (1979) (защита избирательных прав не может служить предлогом для деятельности тех, кто стремится нарушить их) („Glimmerveen”).

Либеральная партия против Соединенного Королевства, заявление №8765/79, 21 DR 211 (1980) (право на представительное правительство не нарушается избирательной системой, которая непосредственно не трансформирует результаты голосования во врученные мандаты).

Palacco и Garofalo против Италии, заявление №23450/94, 15 сентября 1997 г. (требование о минимально допустимом сроке проживания на определенной территории для получения права на участие в голосовании на уровнях местного выбора не может превышать нескольких месяцев) („Palacco”).

Timke против Германии, заявление №27311/95, 11 сентября 1995 г. (пять лет считаются приемлемым интервалом между выборами).

X. против Федеративной республики Германии, заявление №2728/66, 25 DR 38 (1967); *H. против Нидерландов*, заявление №9914/82, 33 DR 242 (1983) (лишение избирательных прав граждан, осужденных за совершение уголовных преступлений, допустимо при условии, что срок, на который

граждане лишаются избирательных прав, соразмерен степени серьезности совершенного ими преступления) („X” и „H”).

Х. против Федеративной республики Германии, заявление №4984/71, решение от 5 октября 1972 г. (заключенный, которого по ошибке лишили права принять участие в голосовании на местных выборах, а также необоснованно лишили возможности подать жалобу по этому поводу, тем не менее, не был лишен своих прав, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека, включая Протокол №1 к ней, поскольку такая жалоба не смогла бы повлиять на исход выборов).

Х. против Соединенного Королевства, заявление №7140/75, решение от 6 октября 1976 г. (статья 3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека, касающаяся свободы выражения воли избирателей, не требует наличия пропорциональной системы репрезентации; имелось ввиду, что ссылка на „свободное выражение” применялась по отношению к свободе голосования, а не представительности результатов выборов).

Х. против Соединенного Королевства, заявление №7566/76, решение от 11 декабря 1976 г., 9 DR 121 (требование о проживании на территории государства для участия в голосовании на выборах национального уровня была признано оправданным в свете нескольких факторов, включая недостаточную степень вовлеченности в общественные дела, сложности, сопряженные с проведением предвыборной агитации за пределами государства, необходимость предотвращать мошенничество, а также связь между уплатой налогов и представительностью („решение о проживании”).

Х. против Австрии, 8-я годовая книга Европейской конвенции о защите прав человека (1965 г.), стр. 168-174 (заявление судьи о том, что обязательное голосование не нарушает норму свободного выражения воли избирателей в случае, признанном недопустимым по процедурным соображениям).

Годовая книга Европейской конвенции о защите прав человека: Греческое дело, том 12 (1969 г.) (отсутствие закона о выборах на протяжении двух лет после военного переворота лишило граждан возможности реализовывать свои избирательные права, гарантированные статьей 3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека) („Греческое дело Европейской комиссии по правам человека”); согласовано, Совет Европы, Совет Министров, резолюция ДН 70 (1) (15 апреля 1970 г.), пар. 12).

Европейская комиссия за демократию через право (или Венецианская комиссия), *Кодекс хорошей практики в решении избирательных вопросов, принципы и пояснительный отчет*, принят 18-19 октября 2002 г. (Принципы Европейской комиссии за демократию через право).

Другие документы

Рекомендации по наблюдению за выборами (1996 г.) („Рекомендации для наблюдателей за выборами от Совета Европы”). Публикации Совета Европы.

Парламентская Ассамблея, рекомендация 1595 (2003), „Кодекс хорошей практики в решении избирательных вопросов”, принят 30 января 2003 г. (с рекомендацией о трансформации Кодекса хорошей практики в решении избирательных вопросов Европейской комиссии за демократию через право в Европейскую конвенцию, также с учетом работы, выполненной АОВЦВЕ и ОБСЕ).

Дополнительные документы

Содружество Независимых Государств (СНГ), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, подписана 7 октября 2002 г., еще не вступила в силу (требуется ратификация трех государств) („Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ”).

Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод, принят 26-28 сентября 2002 г., представлен на рассмотрение Парламентской Ассамблеи Совета Европы (СЕ), документ СЕ 9646, 20 декабря 2002 г.

Межпарламентский союз (МПС), Межпарламентский совет, Декларация о критериях свободных и честных выборов, принята 26 марта 1994 г. („МПС”).

A. Eriksson (ред.), Европейская комиссия, *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Брюссель, 2002 г.) („Рекомендации по наблюдению за выборами ЕС”).

G. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Межпарламентский союз (Женева, 1994 г.).

V. Hinz и M. Suksi, *Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation* (Турку/Або, 2002 г.).

S. Coliver и P. Merloe, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, Статья 19, Глобальная кампания за свободу выражения мнений (Лондон, 1994 г.).

ЧТО ТАКОЕ ОБСЕ/БДИПЧ?

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение. Это означает, что БДИПЧ содействует государствам-участникам ОБСЕ в „обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, действию на основе законности, проведении в жизнь принципов демократии и ... в создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в развитии принципов терпимого отношения в масштабах всего общества” (Хельсинкский документ 1992-го года).

БДИПЧ находится в Варшаве, в Польше. Оно было открыто в 1990 г. на основании Парижской хартии под первоначальным названием „Бюро по свободным выборам”. С тех пор Бюро постоянно росло и развивалось. Свое нынешнее название Бюро получило в 1992 г., когда его мандат был расширен и включил права человека и демократизацию. Сейчас в штате Бюро более 100 сотрудников, и оно активно работает во всем регионе ОБСЕ.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в сфере **наблюдения за выборами**. БДИПЧ направляет миссии по наблюдению за выборами в государства-участники ОБСЕ для оценки выполнения ими обязательств ОБСЕ в области выборов. Ежегодно тысячи наблюдателей БДИПЧ ведут мониторинг выборов во всем регионе ОБСЕ. Тщательно и подробно разработанная методология позволяет охватить все аспекты избирательного процесса и дать им максимально полную оценку.

Секция **демократизации** БДИПЧ охватывает различные тематические области, такие как: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равноправие между женщинами и мужчинами и борьба с торговлей людьми. Каждый год БДИПЧ реализует более 100 целевых проектов, тем самым оказывая практическую поддержку в построении демократических институтов и соблюдении прав человека, а также укреплении гражданского общества и построении правового государства.

БДИПЧ способствует защите **прав человека** посредством проектов технической помощи и тренингов в области человеческого измерения. Бюро проводит исследования и готовит отчеты на различные темы, связанные с правами человека. Кроме того, Бюро организует ежегодные встречи для совещаний ОБСЕ по выполнению государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ обязательств по человеческому измерению. В целях борьбы с терроризмом, Бюро работает в рамках повышения сознания в области человеческого измерения и осуществляет проекты, направленные на определение факторов, способствующих развитию терроризма.

БДИПЧ дает правительствам ОБСЕ рекомендации по реализации ими политики в отношении **рома и синти**. Бюро осуществляет программу действий, направленных на расширение политических прав рома и синти в регионе ОБСЕ, а также на содействие и поддержку развития гражданского общества в сообществах рома и синти. Бюро способствует взаимодействию между структурами ОБСЕ, правительствами, международными организациями и НПО в области вопросов, связанных с рома и синти.

Все действия БДИПЧ происходят в тесном сотрудничестве с другими институтами ОБСЕ и правительствами ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробную информацию об ОБСЕ/БДИПЧ можно получить на вебстранице www.osce.org/odihr.