



Руководство

**по наблюдению
за разрешением
избирательных
споров**

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

Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2020

ISBN 978-83-66089-95-2

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

Обложка: Shutterstock; Глава 1: ©AdobeStock/88studio; Глава 2: ANSA/Flavio Lo Scalzo; Глава 3: ОБСЕ/Agnieszka Rembowska; Глава 4: ©AdobeStock/Annap; Глава 5: ОБСЕ; Глава 6: ОБСЕ/Raul Muresan.

Оформление: Nona Reuter

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Содержание

Предисловие	5
I. Введение	6
А. Цель данного руководства	6
Б. Концепция разрешения избирательных споров	7
В. Терминология	8
Г. Как пользоваться данным руководством	9
II. Соответствующие обязательства ОБСЕ, другие международные обязательства и стандарты	11
А. Международные и региональные обязательства, стандарты и позитивная практика	12
Б. Основные процессуальные принципы	13
III. Основные компоненты разрешения избирательных споров	27
А. Законодательная база	28
Б. Компетентные органы	30
В. Решения	43
IV. Отдельные аспекты различных видов избирательных споров в избирательном процессе	45
А. Жалобы и апелляции в период до дня голосования	46
1. <i>Определение границ избирательных округов</i>	46
2. <i>Регистрация избирателей</i>	47
3. <i>Регистрация кандидатов</i>	48
4. <i>Предвыборные кампании</i>	50
5. <i>Финансирование избирательных кампаний</i>	54
6. <i>Органы управления выборами</i>	56
7. <i>Новые технологии голосования</i>	57
8. <i>Средства массовой информации</i>	58
Б. Жалобы и апелляции в день голосования	61
1. <i>Идентификация избирателей и списки избирателей</i>	61
2. <i>Нарушения процедур в день голосования</i>	61
3. <i>Нарушения запрета на агитацию в «день тишины»</i>	63
В. Оспаривание итогов выборов	64

V. Участие недостаточно представленных групп	67
А. Женщины	68
Б. Национальные меньшинства	69
В. Лица с инвалидностью	70
VI. Роль миссий и наблюдателей БДИПЧ	72
А. Миссия по оценке потребностей	73
Б. Деятельность по наблюдению за выборами	74
В. Наблюдение за слушаниями и изучение решений	78
Г. Сложности и ограничения при наблюдении за разрешением избирательных споров	79
Д. Подготовка рекомендаций по разрешению избирательных споров	80
Е. Выполнение рекомендаций	82
Приложение А. Международные стандарты по разрешению избирательных споров	84
Приложение Б. Дополнительные ресурсы	91

Предисловие

Все граждане имеют право участвовать в управлении государством – непосредственно или через представителей, избранных на подлинно демократических выборах. Тем не менее, даже в самых демократичных избирательных процессах могут возникать конфликты. Обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты не только гарантируют избирательные права, но и определяют правила, которыми следует руководствоваться при возникновении избирательных споров.

При проведении любых выборов должны существовать правила и процедуры, позволяющие избирателям обжаловать нарушения при помощи эффективной системы разрешения споров, в которой жалобы избирателей будут рассмотрены в разумные сроки, а гарантии надлежащего разбирательства будут должным образом обеспечены. Доступ к средствам правовой защиты в избирательных процессах важен для укрепления доверия общества к выборам, обеспечения легитимности избранных властей и защиты прав избирателей.

Действенная система разрешения избирательных споров влияет не только на проведение выборов, но и на защиту прав человека в целом, включая свободу выражения мнения, свободу собраний и свободу объединений. Поэтому наличие жалоб на выборах как таковое не является признаком слабости, а, напротив, показателем справедливого и всестороннего процесса урегулирования споров и отражает твердую приверженность демократии и правам человека.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ разработало систематическую и всестороннюю методологию наблюдения за выборами. Хотя анализ процедур рассмотрения жалоб и апелляций на выборах уже отражен в руководствах БДИПЧ общего характера по наблюдению за выборами, данное руководство преследует цель обобщения и совершенствования сложившейся практики наблюдения за разрешением избирательных споров. В руководстве содержится информация для наблюдателей БДИПЧ, а также других международных и национальных организаций по наблюдению за выборами, о важных принципах и примерах передовой практики, используемой в разных странах при рассмотрении избирательных споров.

Уверена, что данная публикация будет способствовать дальнейшему совершенствованию нашей методологии наблюдения за выборами и, в конечном счете, поможет усилить защиту избирателей, кандидатов и политических партий от нарушений, ошибок и упущений во время выборов.

Мы признательны всем экспертам и организациям, участвовавшим в создании этого руководства и предоставившим отзывы на разных стадиях его подготовки, и особенно нашим партнерам, поддержавшим Декларацию принципов международного наблюдения за выборами.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир
Директор БДИПЧ



I.

—

Введение

A. Цель данного руководства

Данное руководство создано в целях совершенствования методики оценки миссиями и группами БДИПЧ по наблюдению за выборами процессов разрешения избирательных споров в рамках наблюдения за выборами как комплексного процесса. Хотя оценка и наблюдение за рассмотрением жалоб и апелляций в ходе выборов и ранее была предусмотрена общей методологией БДИПЧ по наблюдению за выборами, данное руководство преследует цель описания более систематического и всестороннего подхода к наблюдению за этим важным аспектом избирательного процесса, что будет способствовать дальнейшему укреплению и защите основных прав и свобод, необходимых для обеспечения демократичности выборов.¹ Руководство было разработано за счет внебюджетных средств в рамках

¹ Данным руководством следует пользоваться в сочетании с другими руководствами БДИПЧ по тематике наблюдения за выборами, которые можно найти по адресу: <https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks>.

усилий БДИПЧ по непрерывному совершенствованию своей методологии и повышению профессионализма при наблюдении за отдельными специализированными аспектами выборов.²

Данное руководство может использоваться во всех реализуемых БДИПЧ форматах наблюдения за выборами, включая миссии по наблюдению за выборами, ограниченные миссии по наблюдению за выборами, миссии по оценке выборов и группы экспертов по выборам.³ Оно адресовано в первую очередь экспертам по правовым вопросам, перед которыми, как правило, и ставится задача оценить систему разрешения избирательных споров в той или иной стране, а также другим членам миссии, включая долгосрочных и краткосрочных наблюдателей (ДН и КН), которые могут быть задействованы в наблюдении за избирательными спорами в соответствующей тематической сфере или географическом регионе. Руководством также могут воспользоваться другие международные и национальные организации наблюдателей в своей работе по анализу процессов разрешения избирательных споров. Здесь содержится полезная информация и для других читателей, интересующихся этой темой: специалистов-практиков в избирательной сфере, судей, адвокатов, деятелей гражданского общества и науки.

Описание руководящих принципов и международных стандартов разрешения избирательных споров (РИС) сочетаются в настоящей публикации с практически рекомендациями для наблюдателей по оценке процесса рассмотрения таких споров. Полезные рекомендации для наблюдателей приводятся в конце каждого раздела в виде перечня основных вопросов для изучения.

Б. Концепция разрешения избирательных споров

РИС – это разрешение любых споров, имеющих отношение к процессу выборов, вне зависимости от того, кто их рассматривает – органы управления выборами, суды, правоохранительные или другие компетентные органы. Споры могут затрагивать любой аспект выборов: регистрацию избирателей и кандидатов, проведение кампании, осуществление процедур в день выборов или нарушение избирательного законодательства; при этом обжаловаться могут действия любых лиц и организаций, задействованных в избирательных процессах: органов власти, кандидатов, регуляторов СМИ и других. Эффективное разрешение избирательных споров крайне важно, в частности, для защиты основных прав в целом, предотвращения конфликтов, целостности избирательного процесса и укрепления доверия к избирательным процессам, а также признания результатов выборов. Именно поэтому наблюдение за разрешением избирательных споров является одним из основных элементов наблюдения за выборами в целом.

2 Эта задача возложена на БДИПЧ решением государств-участников ОБСЕ (Решение Совета министров 19/06).

3 Дополнительную информацию о форматах деятельности по наблюдению за выборами можно найти в публикации БДИПЧ «Руководство по наблюдению за выборами» (6-е издание).

Оспаривание выборов, их проведения или их результатов может свидетельствовать не только о существующих недостатках избирательной системы, но и являться признаком жизнеспособности и открытости политической системы. Если участники избирательных процессов имеют возможность обжаловать нарушения и их жалобы рассматриваются с соблюдением принципа верховенства права, это значительно повышает доверие к избирательным процессам. Порядок разрешения избирательных споров с учетом требований надлежащего процесса предоставляет возможность воспользоваться средствами правовой защиты, доступ к таким средствам не должен быть чрезмерно затруднительным, а рассмотрение споров должно осуществляться в разумные сроки во избежание неоправданного затягивания избирательных процессов.

Следует подчеркнуть, что некоторыми организациями используются другие термины – например, «правосудие в ходе выборов» («electoral justice»). В центре принятой БДИПЧ концепции РИС стоит избирательный процесс (то есть с момента официального начала кампании и до утверждения итогов выборов). Понятие «правосудие в ходе выборов», помимо этого, включает профилактику нарушений до их совершения, а также поиск альтернативных форм устранения нарушений на протяжении всего электорального цикла.⁴

В. Терминология

В настоящем издании используется ряд относящихся к процессу РИС терминов, которые определяются следующим образом.

Под **избирательным спором** в широком смысле понимаются любые спорные ситуации в избирательном процессе, которые выносятся на рассмотрение компетентного органа – гражданского, уголовного, административного или конституционного. Ситуация признается имеющей отношение к избирательному процессу, если она нарушает нормативно-правовые акты о выборах или затрагивает права и интересы индивидов как участников избирательных процессов и выносятся на рассмотрение компетентного органа посредством жалобы или в результате действий такого органа по собственной инициативе. Спорная ситуация может быть рассмотрена административным органом, судом, правоохранительным органом или парламентом, либо отдельным специализированным органом, созданным для рассмотрения спорных ситуаций на выборах.

Компетентный орган – это любой орган (избирательная комиссия, регулятор в сфере массовой информации или любой другой административный, правоохранительный орган или суд), обладающей полномочиями рассматривать избирательные споры и принимать решение по ним. Этими решениями определяются права и обязанности, ответственность или степень вины вовлеченных сторон.

⁴ *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* [Правосудие в ходе выборов: Руководство], International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>>.

Под **юрисдикцией** понимаются юридические полномочия органа, разрешающего избирательные споры. Такая юрисдикция может зависеть от предмета спора (регистрация избирателей, деятельность СМИ, финансирование кампаний) и/или территории (избирательные споры, имеющие место в определенном административном или избирательном округе, регионе и т.п.).

Правосубъектность – это предоставленное законом право обращаться с жалобой или апелляцией по вопросам, относящимся к выборам.

Жалоба – официальное обращение в адрес компетентного органа с требованием о принятии данным органом мер в отношении спорной ситуации на выборах. Это понятие охватывает все типы обращений, независимо от их наименования (заявление, петиция, запрос и т.п.). Обеспокоенности, высказываемые публично, но не переданные по каналам официальных обращений, не подпадают под это определение. Этот термин используется в настоящем руководстве также в отношении официальных обращений, не содержащих сведений о нарушениях, но содержащих просьбу о принятии решения в отношении прав участников (например, просьба избирателя об исправлении неточности в списке избирателей).

Апелляция – официальное обращение в адрес компетентного органа с требованием о пересмотре принятого ранее административного или судебного решения по отношению к выборам.

Судебный контроль – это проверка судом связанных с избирательным процессом решений и действий избирательных комиссий, исполнительных и законодательных органов.

Термин **в силу должности** (ex-officio) употребляется в отношении полномочий какого-либо органа, которые не обязательно предоставлены этому органу законом, но могут осуществляться им в силу его функций.

Г. Как пользоваться данным руководством

Для удобства пользования руководство имеет двоякую структуру – как полноценное пособие и как справочник для быстрого использования.

- **Глава I** содержит вводные сведения о принятой БДИПЧ концепции РИС, а также об используемой терминологии;
- в **Главе II** приводится обзор соответствующих обязательств ОБСЕ и других важнейших международных обязательств и стандартов, а также главных процессуальных гарантий РИС;
- в **Главе III** описываются общие компоненты РИС – такие как нормативно-правовая база и компетентные органы;

- в **Главе IV** исследуются типы РИС в зависимости от предмета спора и излагаются рекомендации по наблюдению за ними;
- **Глава V** содержит специальные замечания о том, как РИС может воздействовать на недостаточно представленные группы, включая женщин, национальные меньшинства и лиц с инвалидностью;
- наконец, в **Главе VI** приводятся рекомендации относительно роли миссий и наблюдателей БДИПЧ на различных стадиях избирательного процесса, в том числе миссий по оценке потребностей (МОП), различных форматов наблюдения за выборами и действий по выполнению рекомендаций. В данной главе также предлагаются советы по наблюдению за слушаниями, изучению решений, разработке рекомендаций относительно РИС и содействию их выполнению.

В Приложении А приводятся выдержки из соответствующих обязательств ОБСЕ, международных и региональных стандартов и обязательств по вопросам РИС. В приложении В содержится перечень других полезных ресурсов для наблюдения за разрешением избирательных споров.



II.

Соответствующие обязательства ОБСЕ, другие международные обязательства и стандарты

Разрешение избирательных споров, как и другие аспекты избирательного процесса, должно оцениваться с точки зрения обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов, позитивной практики и национального законодательства. Хотя существует не так много международных документов, непосредственно посвященных РИС, соответствующие положения можно найти в международных инструментах, относящихся к верховенству права, включая стандарты эффективных средств правовой защиты, независимости судебной системы и прав на справедливое разбирательство.

А. Международные и региональные обязательства, стандарты и позитивная практика

Обязательства, стандарты и примеры позитивной практики, упоминаемые в данном руководстве, можно разделить по географическому признаку на две категории: международные и региональные, в зависимости от структуры их происхождения, включая ОБСЕ, Организацию Объединенных Наций (ООН), Совет Европы, Содружество независимых государств (СНГ) и Межпарламентский союз (МПС). Обязательства ОБСЕ – это региональные, политически обязывающие документы, принятые консенсусом всех государств-участников ОБСЕ. Международные договоры – такие как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Конвенция о правах инвалидов (КПИ) и другие – являются источником международно-правовых обязательств, которые отличает их юридически обязательный характер. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод являются региональными юридически обязательными договорами.

Одновременно, многие стандарты, установленные договорами, получили дальнейшее развитие в правоприменительной практике международных и региональных органов, которые применяют эти стандарты к рассмотрению конкретных жалоб по вопросам выборов. К таким органам относятся Комитет по правам человека ООН (также известный под названием Комитет по гражданским и политическим правам или КГПП) и Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). КГПП также дает замечания на представляемые государствами периодические отчеты о выполнении МПГПП, а также публикует замечания общего порядка, интерпретирующие положения МПГПП.

Помимо юридически обязательных договоров, международными организациями разработаны рекомендуемые нормы по вопросам выборов, которые часто называют «мягким международным правом». Хотя эти документы не являются юридически обязательными, они свидетельствуют о высокой степени поддержки тех или иных норм среди членов этих организаций. Например, Межпарламентским союзом (МПС) – международной организацией, объединяющей парламенты стран мира, – в 1994 г. была принята Декларация о критериях честных и справедливых выборов. Европейская комиссия по демократии через право (Венецианская комиссия) – учрежденная под эгидой Совета Европы – разработала ряд руководящих указаний и документов о выборах, в том числе Свод рекомендуемых норм при проведении выборов 2002 г. (Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии).⁵

⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии), Совет Европы, Венеция, 18–19 октября 2002 г., <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rus)>.

Упоминание международных и региональных стандартов в настоящем руководстве не означает их автоматической применимости во всем регионе ОБСЕ. Политические и международно-правовые обязательства и стандарты, принятые государствами-участниками ОБСЕ, применяются независимо от существующих правовых систем и традиций, однако следует отметить, что их осуществление может различаться в системах континентального и общего права. При этом, даже если те или иные международные стандарты не имеют прямого действия в конкретном государстве, они могут использоваться в качестве полезных рекомендаций при формировании позитивной национальной практики.

Б. Основные процессуальные принципы

Эффективность РИС зависит от ряда условий, включая доступность эффективных средств правовой защиты, независимость судебной системы и возможность быть заслушанным в ходе справедливого разбирательства с соблюдением гарантий надлежащего процесса. Все это, в совокупности с другими принципами, составляет комплекс основных компонентов любого общества, основанного на принципе верховенства права.⁶ Принципу верховенства права подчиняется функционирование судебной системы и правоохранительных органов, а также обязанности правительства и государственных органов. Государства-участники ОБСЕ также подтвердили, что «демократия является неотъемлемым элементом правового государства».⁷ Особое значение верховенство права и демократические институты приобретают при рассмотрении нарушений избирательных норм. В таких случаях меры, предпринимаемые для наказания за нарушения и восстановления избирательных прав, крайне важны для сохранения целостности выборов.

ООН и Совет Европы разработали собственные концепции верховенства права. Так, в 2012 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята декларация, в которой верховенство права было признано универсальным принципом.⁸ В 2016 г. Венецианская комиссия разработала контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права, где в числе главных характеристик верховенства права упомянуты независимость судебной системы, законность, правовая определенность и гарантии справедливого разбирательства.⁹ Наблюдение за выборами должно включать тщательное изучение процедур подачи и рассмотрения жалоб и апелляций на предмет их соответствия критериям верховенства права, изложенным в данном разделе. Наблюдатели должны оценить, как соблюдались эти принципы и процедуры на практике, для того, чтобы определить, имели ли

6 В регионе ОБСЕ государства-участники заявили о своей поддержке ряда принципов, составляющих основу верховенства права, в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г. <<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304?download=true>>.

7 Там же, п. 3.

8 Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, 30 ноября 2012 г., <<https://undocs.org/ru/A/RES/67/1>>.

9 Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права, Венецианская комиссия, Страсбург, 18 марта 2016 г., <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-rus)>.

участники выборов подлинную возможность оспорить процесс и, если да, были ли предоставленные им средства правовой защиты эффективными.

Доступность эффективных средств правовой защиты

Особое значение для РИС имеет обязательство государств-участников ОБСЕ обеспечивать доступность эффективных средств правовой защиты, поскольку оно предоставляет каждому право располагать «эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалась целостность правовой системы».¹⁰ Это обязательство получило дальнейшее развитие путем предоставления права на «эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений» и возможности «судебного контроля за такими положениями и решениями». Также был сделан акцент на судебном контроле за действиями правоохранительных органов, ответственности сотрудников правоохранительных органов за их действия, а также праве на надлежащую компенсацию.¹¹

Всеобщая декларация прав человека и МПГПП требуют эффективные средства правовой защиты от действий, нарушающих основные права, предусмотренные этими документами. Статья 13 ЕКПЧ гарантирует право на эффективное средство правовой защиты государственным органом каждому, чьи права и свободы были нарушены, даже если нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Существование таких средств должно быть достаточно определенным, не только в теории, но и на практике. В частности, ЕСПЧ указал, что существование национальной системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляций по вопросам избирательных прав является одной из важнейших гарантий демократических выборов.¹² Кроме того, в своих решениях ЕСПЧ отметил, что в избирательных вопросах эффективными могут считаться только такие средства правовой защиты, которые способны обеспечить надлежащее функционирование демократического процесса.¹³

В то время как Всеобщей декларацией прав человека и ЕКПЧ предусмотрены средства правовой защиты в любом компетентном органе, в МПГПП делается акцент на обеспечение судебных средств правовой защиты.¹⁴ Кроме того, МПГПП

10 Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 5.10.

11 Пп. 18.2-18.4 и 21.2 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 3 октября 1991 г., <<https://www.osce.org/odihr/elections/14310>>.

12 См.: *Uspaskich v. Lithuania* [Успаских против Литвы], Application no. 14737/08, judgment 20 March 2017, paragraph 93.

13 См.: *Petkov and Others v. Bulgaria* [Петков и другие против Болгарии], Application nos. 77568/01, 178/02 and 505/02, judgment 11 September 2009, paragraph 79.

14 Статья 2.3.b МПГПП гласит, что право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, должно устанавливаться «компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства», и государства-участники Пакта обязуются «развивать возможности судебной защиты».

требует, чтобы в случае предоставления средств правовой защиты обеспечивалось их применение, поскольку в ином случае это ставило бы под угрозу их эффективность.¹⁵ ЕСПЧ в своих решениях также подчеркнул значимость судебной защиты от нарушений избирательных прав.¹⁶

Аналогичным образом, согласно Своду рекомендуемых норм Венецианской комиссии, в избирательной сфере окончательный судебный контроль должен быть доступен в качестве последней инстанции, а процесс разрешения споров должен быть простым и подчиняться четким правилам; при этом рекомендуется, чтобы сроки рассмотрения споров были короткими. Также рекомендуется обеспечивать как можно более широкую доступность судебного контроля.

Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод Содружества независимых государств предусмотрен прямой доступ к обжалованию нарушений избирательных прав в судах или избирательных органах, быстрое и эффективное рассмотрение жалоб судами во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса и, в конечном счете, восстановление нарушенных прав. Кроме того, согласно статье 16 Конвенции, «лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах».¹⁷

В Декларации о критериях свободных и честных выборов Межпарламентского союза также подчеркивается необходимость обеспечения быстрого установления нарушений прав человека и рассмотрения жалоб, связанных с избирательным процессом.¹⁸

Предусмотренные законодательством средства правовой защиты в избирательных спорах должны оцениваться на предмет их эффективности. В общем, эффективность средств правовой защиты означает, что они способны прекратить длящееся нарушение, восстановить права лиц, которые были нарушены, привлечь к ответственности нарушителей и предотвратить повторение подобных нарушений в будущем.¹⁹ Поэтому для вышестоящей избирательной комиссии или суда будет недостаточным сосредоточиться на процедурных аспектах рассмотрения

15 Статья 2.3.с МПГПП гласит, что государства-участники Пакта обязуются «обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».

16 См.: Grosaru v. Romania [Гросару против Румынии], Application no. 78039/01, judgment 2 March 2010, paragraphs 55-56.

17 Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ (7 октября 2002 г., г. Кишинев) <<http://cis.minsk.by/page.php?id=616>>.

18 Inter-Parliamentary Union's Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Paris, 26 March 1994 [Декларация о критериях честных и справедливых выборов Межпарламентского союза], <<https://www.ipu.org/our-work/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections>>.

19 См.: Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 31 [80] «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», 26 мая 2004 г., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, п. 15 <<https://undocs.org/ru/CCPR/C/21/Rev.1/Add.13>>.

жалобы, оставляя без внимания само обжалуемое действие: они должны обладать полномочиями дать распоряжение административному органу об осуществлении того или иного действия и обозначить меры по предотвращению нарушений в будущем.

Чтобы обеспечить эффективность правовой защиты, органам РИС должна быть предоставлена возможность на свое усмотрение назначать различные санкции, которые должны быть соразмерными допущенному нарушению и, при необходимости, учитывать возможное влияние этих нарушений на результат выборов. При оценке процесса РИС, относящегося к ограничениям права лица голосовать на выборах или выдвигаться в качестве кандидата, эксперт по правовым вопросам должен изучить, являются ли такие ограничения оправданными и разумными с точки зрения избирательных прав. Например, аннулирование регистрации кандидата за малозначительное нарушение или незначительное превышение лимита расходов на проведение кампании может быть неразумным. Аннулирование итогов выборов может быть оправданным на разных уровнях в случае совершения серьезных нарушений. Однако аннулирование результатов нельзя признать надлежащим средством правовой защиты, например, если результаты могут быть исправлены при помощи пересчета голосов.

Значительным аспектом эффективности предоставленных средств правовой защиты является обеспечение их применения. Процедуры обеспечения исполнения решений по избирательным спорам необходимо взять на заметку при изучении законодательной базы выборов и исследовать более тщательно в ходе наблюдения за выборами. Обычные процедуры обеспечения исполнения судебных решений в контексте выборов могут быть слишком медленными – этот вопрос также требует дополнительной оценки.

Правосубъектность и допустимость

В соответствии с позитивной избирательной практикой, нормы, предоставляющие лицам юридическое право подавать жалобы и апелляции, должны быть инклюзивными.²⁰ При этом суды, как правило, требуют, чтобы лицо, представляющее жалобу или апелляцию, имело юридический интерес в исходе дела, либо действовало в интересах общества. Как минимум, юридические и физические лица, чьи права были затронуты административными решениями, действиями или бездействием, должны иметь право требовать судебного пересмотра этих решений.²¹ Учитывая публичную природу избирательного процесса, следует также рассмотреть возможность разрешить подачу жалоб в интересах общества, что подразумевает предоставление действующим лицам возможности обжаловать

²⁰ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.f, Пояснительный доклад, п. 99.

²¹ Council of Europe Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts [Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2004)20 государствам-членам о судебном пересмотре административных актов], 15 December 2004, paragraph B.2.a, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4>>.

любое незаконное действие или упущение в избирательном процессе. Право на эффективное средство правовой защиты в случае нарушений в ситуации выборов является ключевым. В ходе наблюдения следует обращать внимание на то, как сформулированы и как интерпретируются действующие нормы относительно правосубъектности, а также на то, не препятствуют ли они административному или судебному пересмотру каких-либо нарушений избирательного законодательства.

Другие требования допустимости могут включать наличие достаточных на первый взгляд доказательств, законного представительства либо доверенности. Необходимо обращать внимание на содержание этих требований и на их применение на практике с точки зрения их возможного создания значительных препятствий для доступа к РИС. Наблюдатели должны оценить, не злоупотребляют ли власти техническими требованиями допустимости с целью избежать рассмотрения жалоб по существу в рамках РИС, так как требование, которое на первый взгляд может казаться вполне обыкновенным, на практике может явиться непреодолимым барьером. Например, требование предоставить копию обжалуемого административного решения может оказаться невыполнимым для обжалующего, если соответствующий административный орган своевременно не выдает таких копий. Закон должен предусматривать рассмотрение любых доказательств, которые, с учетом обстоятельств, являются в достаточной мере заслуживающими доверия, и рассмотрение которых отвечает интересам избирателей и правосудия. Например, предъявление в качестве обязательного условия допустимости жалобы требования о том, чтобы предполагаемое нарушение было зафиксировано в журнале или протоколе избирательного участка, может не отвечать принципу целостности избирательного процесса.

В целом, нормативная база РИС не должна содержать чрезмерно формалистских требований к оформлению жалоб, которые могли бы повредить защите избирательных прав.²² Избежать потенциально некорректных решений о допустимости жалобы помогут четкие письменные правила. В любом случае, из законодательства должны следовать *ex-officio* полномочия высшего избирательного органа исправлять или отменять решения нижестоящих комиссий и устранять нарушения избирательных прав. В подобных случаях избирательные споры и нарушения могут быть рассмотрены даже в отсутствие формальной жалобы.

Своевременность

Чтобы средство правовой защиты от нарушения было эффективным, оно должно предоставляться своевременно и надлежащим образом. Это особенно важно в контексте выборов, учитывая неотложный характер быстротекущих избирательных процессов. Избирательные споры должны быть разрешены в такие сроки, чтобы это позволяло пострадавшему воспользоваться своими избирательными правами. Временные рамки также не должны приводить к задержке подведения итогов выборов. Это поможет снизить вероятность гражданских волнений и

²² Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.b.

укрепит доверие к избирательному процессу, в особенности в тех случаях, когда результаты выборов оспариваются в ситуации политической напряженности.

Сроки, отведенные избирательным органам или судам на разбирательство и принятие решения, должны рассматриваться в контексте сроков избирательного процесса в целом. Например, если рассмотрение апелляции по вопросу регистрации кандидата надолго затягивается уже после начала предвыборной кампании, право этого кандидата выдвигаться на выборах уже не может быть восстановлено в полной мере. Аналогичным образом, жалоба о предоставлении бесплатного эфирного времени должна быть рассмотрена в такой срок, чтобы кандидат или партия могли воспользоваться этим эфирным временем, если решение будет принято в их пользу. В целях обеспечения права голоса некоторые жалобы, поданные в день выборов, должны рассматриваться незамедлительно.

Избирательные споры должны рассматриваться быстро.²³ В отсутствие установленных стандартов в отношении сроков, в позитивной практике рекомендуются сроки от трех до пяти дней, хотя для высших судебных инстанций могут допускаться и более длительные сроки.²⁴ В случае обжалования итогов выборов рекомендуется, чтобы рассмотрение всех жалоб и апелляций и принятие окончательного решения занимало не более двух месяцев. При этом временные рамки должны учитывать уровень административного органа или суда и характер жалобы; они должны быть достаточными для того, чтобы заявители могли должным образом подготовиться и выполнить все юридические требования. Они также должны гарантировать осуществление права на защиту, предоставлять компетентному органу достаточно времени на расследование и принятие взвешенного решения.²⁵ Своевременное разрешение избирательных споров повышает доверие к избирательному процессу. Некачественная система управления делами в судах или избирательных органах может тормозить процесс принятия решений. Все эти аспекты должны быть изучены экспертом по правовым вопросам.

Сроки для подачи жалоб должны быть короткими, но достаточными для того, чтобы жалоба могла быть подана. Отсчет сроков должен начинаться с того момента, когда о нарушении стало известно заявителю, и они не должны препятствовать возможности справедливого разрешения правомерной жалобы. Если сроки будут слишком короткими, это может привести к несправедливости или игнорированию воли избирателей. Пропуск сроков подачи жалоб может допускаться в исключительных случаях, в особенности когда заявитель, действуя с должной осмотрительностью, не мог узнать о нарушении в требуемый срок.

23 Декларация Межпарламентского союза о критериях честных и справедливых выборов, указ. соч., сноска 17, п. 4 (9).

24 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.g, Пояснительный доклад, п. 95.

25 Там же.

Гарантии справедливого разбирательства и надлежащего процесса

Право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде является ключевым компонентом РИС. Это также подразумевает право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору, а также право быть быстро и официально уведомленным о любом принятом решении.²⁶

Перечень прав, относящихся к гарантиям справедливого разбирательства и надлежащего процесса, приводится в статье 14 МПГПП и статье 6 ЕКПЧ. Они включают, в числе прочего, право быть заслушанным компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; право на публичное слушание; право на презумпцию невиновности и привилегию не давать показаний против самого себя; равноправие сторон и гарантии справедливого судебного разбирательства; право на публичное, мотивированное и своевременное решение суда; право на быстрое исполнение окончательного и обязательного судебного решения.²⁷ Право на справедливое разбирательство применяется КПЧ и ЕСПЧ к уголовным и гражданским делам.²⁸ Тем не менее, до настоящего времени эти положения не признавались применимыми к избирательным правам. ЕСПЧ в своих решениях признал политические права выходящими за рамки статьи 6.²⁹ При этом Контрольный список вопросов Венецианской комиссии для оценки соблюдения верховенства права не ограничивает сферу применения прав на справедливое разбирательство.

Вместе с тем, Комитет по правам человека ООН отметил, что ограничения избирательных прав в законе должно «включать справедливые процедуры».³⁰ В решении ЕСПЧ по другому делу указывалось, что процедура принятия решения об отказе в праве быть выдвинутым кандидатом «должна гарантировать справедливость и объективность решения и предотвращать любое злоупотребление властью со стороны соответствующих органов».³¹

Подлинная возможность изложить свою позицию

Заявителю и лицам, чьи права и интересы непосредственно затрагиваются избирательным спором, должна быть предоставлена возможность изложить свою позицию. Эксперт по правовым вопросам должен оценить, насколько подлинной

26 Итоговый документ третьей встречи, Вена, 4 ноября 1986 года – 19 января 1989 года, ОБСЕ, п. 13.9, <<https://www.osce.org/mc/40881>>.

27 См.: Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник, БДИПЧ ОБСЕ, 2012–2013.

28 См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 16.

29 См.: European Court of Human Rights (ECtHR) judgment in *Pierre-Bloch v. France*, 21 October 1997, paragraphs 49-51.

30 CСPR, *Paksas v. Lithuania* [Паксас против Литвы], Communication No. 2155/2012, 25 March 2014, paragraph 8.3.

31 ECtHR, *Podkolzina v. Latvia* [Подколзина против Латвии], Application no. 46726/99, judgment 9 April 2002, paragraph 35.

является такая возможность как для заявителя, так и для ответчика, путем изучения процедур уведомления всех сторон о том, что дело находится на рассмотрении. Такое уведомление должно быть документально подтверждено и предусматривать достаточно времени для подготовки сторонами своих позиций и сбора необходимых доказательств таким образом, чтобы ни одна из сторон не оказалась в невыгодном положении. Сторонам должно быть позволено предъявлять доказательства и документы в поддержку своих требований с учетом сжатых сроков рассмотрения жалобы. Компетентные органы, обладающие полномочиями по проведению расследований по предполагаемым нарушениям, также должны предоставлять документы и доказательства оперативно, тщательно и эффективно.³² Требование соблюдения сроков не должно быть основанием для непроведения проверки по правомерным жалобам.

Законодательная база должна содержать нормы о предоставлении и оценке доказательств, для того чтобы всем сторонам было заранее известно, какого рода доказательства будут приняты во внимание при рассмотрении жалобы. Закон должен разрешать рассмотрение любых доказательств, которые являются в достаточной мере заслуживающими доверия и рассмотрение которых отвечает цели защиты интересов избирателей и справедливости. Следует избегать чрезмерно формалистских или излишне строгих требований к доказательствам.

Независимость

Независимость – обязательное свойство и необходимое условие для любых органов, уполномоченных рассматривать избирательные споры. Это отражается в процедурах, связанных с назначением, подготовкой, пребыванием в должности, повышением в должности и увольнением с должности судей, должностных лиц избирательных и иных органов, а также правоохранительных органов. Эти ключевые элементы должны гарантировать профессионализм этого органа и должны быть закреплены в конституции или законодательных актах государства и соблюдаться на практике.³³

Для обеспечения надлежащего проведения процесса РИС избирательные органы на центральном и местном уровнях должны быть свободными от какого бы то ни было политического вмешательства и руководствоваться справедливым применением законов. Безотносительно состава избирательного органа, его независимость должна выражаться в ясности и прозрачности процедур. Независимость избирательного органа усиливается, когда он состоит из квалифицированных и опытных специалистов, выдвинутых с соблюдением принципа баланса интересов. Наилучшим образом независимость избирательного органа обеспечивается, если его полномочия ограничиваются фиксированным сроком, по завершении

32 Замечание общего порядка № 31 [80], «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», Комитет по правам человека ООН, 26 мая 2004 г., п. 15, <<https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26df2>>.

33 Документ Московского совещания 1991 г., п. 19.2. См. также Рекомендацию Совета Европы 2010 (12) о независимости, эффективности и ответственности судей.

которого его члены могут вернуться на прежнее место работы. Секретариат избирательного органа должен соответствовать тем же критериям независимости и профессионализма. Надлежащая подготовка – это одно из необходимых качеств независимого института, и такая подготовка должна проводиться регулярно для всех сотрудников.³⁴

Общие принципы деятельности других административных органов опираются на концепции верховенства права и качественного государственного управления.³⁵ Независимость административных органов отражается, помимо прочего, в образе их деятельности и способе информирования лиц, чьи права были нарушены. По общему правилу, органы власти должны действовать в соответствии с законом, в пределах своей компетенции, и не могут принимать произвольных решений. Они обязаны информировать частных лиц о своих действиях и решениях, включая предоставление доступа к официальным документам. Административные решения должны доводиться до сведения тех, кого они затрагивают, или до сведения общественности – путем обнародования.³⁶

Независимая судебная система – гарант беспристрастного и справедливого РИС, и ее наличие важно для обеспечения верховенства закона, гарантий справедливого разбирательства и надлежащего процесса, а также эффективных средств правовой защиты от нарушений прав человека. Среди стандартов независимости судов, закрепленных целым рядом международных документов, можно отметить равный доступ к справедливому и публичному разбирательству дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также независимость судей.³⁷

Для обеспечения независимости судов общепризнанной международной практикой рекомендуется ограничивать роль исполнительной и законодательной ветвей власти в вопросах назначения, повышения в должности и увольнения судей. В числе прочего, международными документами предусматривается, что назначение судей должно происходить на основе квалификации и осуществляться судебским органом или органом, большинство членов которой являются представителями

34 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.1.g.

35 Code of good administration appended to Council of Europe's Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Кодекс добросовестного управления, прилагаемый к Рекомендации Комитета министров Совета Европы M/Rec(2007)7 государствам-членам о добросовестном управлении], 20 June 2007, <<https://rm.coe.int/16807096b9>>.

36 Там же, ст. 18.

37 Всеобщей декларацией прав человека установлен принцип недискриминации и равного доступа к установлению прав и обязанностей каждого посредством справедливого и публичного рассмотрения независимым и беспристрастным судом. МПГПП устанавливает принцип равенства перед судом и право каждого гражданина «при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». См. также документы ОБСЕ: Венский документ 1989 г., Копенгагенский документ 1990 г. и Московский документ 1991 г.

юридической профессии.³⁸ Кроме того, действующим судьям должна гарантироваться несменяемость, и они должны быть твердо уверены, что их пребывание в должности не будет зависеть от изменений политической власти. Такие гарантии могут быть обеспечены посредством пожизненного назначения или обязательного выхода на пенсию по достижении четко определенного возраста. Также судьи должны получать адекватное вознаграждение, размер которого должен быть установлен законом. В то время как назначение и повышение судей в должности должны основываться на квалификации и объективных критериях, определяемых судебским комитетом, основания для отстранения или освобождения судей от должности должны четко определяться законом, основываться на принятых стандартах поведения судей и отвечать требованиям надлежащего процесса.³⁹ Распределение дел не должно быть предоставлено на усмотрение какого-либо лица, и судьи должны иметь возможность непрерывно повышать свою квалификацию и укреплять знания конкретных аспектов, связанных с выборами.

Под независимостью правоохранительных органов можно понимать их внешнюю независимость от политического влияния, законодательных или исполнительных ветвей власти, а также любого другого влияния при осуществлении ими своей деятельности, либо их внутреннюю независимость в рамках какой-либо иерархической структуры. Так же, как и в случае судей, подбор, назначение, повышение в должности, аттестация, отстранение, увольнение, гражданская и уголовная ответственность, наказание, права, обязанности, признаки несоответствия должности и размер вознаграждения должностных лиц правоохранительных органов, а также дисциплинарные процедуры, которым они подвергаются, должны регулироваться законом. В своей повседневной работе должностные лица правоохранительных органов должны руководствоваться законом и четко сформулированными внутренними правилами и процедурами.

38 Принятые ООН Основные принципы независимости судебных органов (1985) устанавливают принципы назначения, вознаграждения, пребывания на службе, повышения в должности, отстранения и увольнения с должности судей, а также распределения дел, призванные обеспечить независимость и беспристрастное функционирование судебных органов. Отдельные аспекты независимости судов также изложены в решениях ЕСПЧ. Проводя оценку независимости суда, ЕСПЧ, в частности, обращает внимание на то, кто и каким образом производит назначение судей, срок их полномочий, наличие гарантий от внешнего давления и восприятие независимости судебных органов. Другие органы Совета Европы – Консультативный совет европейских судей (CCJE) и Европейская комиссия по эффективности правосудия (CEPEJ) – также высказывались о важных аспектах независимости судов, вытекающих из выполнения Рекомендации 2010(12) о независимости, эффективности и ответственности судей.

39 Соответствующие обязательства ОБСЕ призывают государства-участники «уважать свободы выражения и объединения судей, обеспечивать гарантии несменяемости и надлежащих условий службы, а также обеспечивать, чтобы дисциплинарные санкции, временное отстранение от должности и увольнение судей осуществлялись в соответствии с законом» (Москва 1991); «признать значение беспристрастности, добросовестности и обоснованности для надлежащего исполнения судебной должности» (Брюссель 2006) и «запретить непропорциональное влияние на судей и обеспечивать отсутствие дискриминации при подборе судей» (Москва 1991). См. также Основные принципы независимости судебных органов ООН; Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 «Судьи: независимость, эффективность и ответственность»; заключения Консультативного совета европейских судей; Рекомендации Киевской конференции БДИПЧ ОБСЕ по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (2010) и Контрольный список вопросов Венецианской комиссии для оценки соблюдения верховенства права, II.E.1.a-b.

Беспристрастность

Решения, принимаемые органами РИС, всегда должны быть беспристрастными. Должностные лица, на которых возложено разрешение споров, должны действовать объективно и исполнять свои обязанности беспристрастным образом, независимо от своих личных убеждений и интересов. Налагаемые органами РИС меры и принимаемые ими решения, влияющие на права и интересы всех, должны соответствовать целям, преследуемым в демократическом государстве. Решения, в том числе административного характера, должны быть ясными, и в них должны излагаться правовые и фактические основания, по которым они были приняты.

Говоря о гарантиях беспристрастности судей, ЕСПЧ в своей практике использует субъективный и объективный критерии беспристрастности.⁴⁰ В первом из них внимание обращено на личные убеждения и поведение конкретного судьи, то есть на то, имел ли судья какие-либо личные предубеждения или предвзятость в данном деле. Второй критерий предполагает установление того, предоставил ли сам суд, а также его состав достаточные гарантии для исключения любых разумных сомнений в их беспристрастности. Эти факторы могут приниматься во внимание и в ходе наблюдения за выборами.

Беспристрастность также является одним из принципов, которыми должны руководствоваться в своей повседневной работе правоохранительные органы.⁴¹ При наблюдении за выборами наблюдателям важно понять, насколько объективными и беспристрастными представляются действия этих органов в ситуации избирательных споров. Важнейшими элементами является оценка того, существуют ли достаточные гарантии для исполнения правоохранительными органами своих обязанностей без какой-либо предвзятости – например, надлежащее обучение и достаточное вознаграждение, – а также того, выполняют ли эти органы свои задачи профессионально и без вмешательства со стороны исполнительных и законодательных органов, при этом в полной мере сотрудничая с судебными органами. В своей работе правоохранительные органы должны стремиться защищать и соблюдать основные права человека и проводить расследования как можно более оперативно.

Прозрачность

Прозрачность крайне важна для поддержания доверия к избирательным и судебным органам. При рассмотрении избирательных споров компетентными органами прозрачность может обеспечиваться различными способами. Во-первых, все стороны спора должны быть надлежащим образом уведомлены, о чем уже говорилось выше. Во-вторых, все заинтересованные стороны должны быть проинформированы о принятом по данному спору решении, и им должна быть выдана копия этого решения. Разрешение избирательных споров затрагивает интересы

⁴⁰ См. также Руководство по статье 6 Конвенции, п. III.3.а о критериях оценки беспристрастности.

⁴¹ См. также Рекомендацию Совета Европы № 2000(19) о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия.

общественности, поэтому решения административных органов и судов должны оперативно обнародоваться. Публикация мотивированных решений также позволит общественности увидеть, как данный орган пришел к такому решению, и должна снять любые подозрения в предвзятости или произвольности процессов принятия решения. Это поможет укрепить уверенность общества в независимости и беспристрастности соответствующего органа и процесса РИС в целом. В целях повышения прозрачности следует рассмотреть возможность создания публичного реестра жалоб. Доступ к официальным документам необходимо обеспечивать при условии соблюдения правил о защите персональных данных и другой охраняемой законом информации.

В качестве меры повышения прозрачности высшими избирательными органами и судами должны быть приняты и обнародованы правила и процедуры рассмотрения избирательных споров, где излагается порядок работы данных органов по жалобам и апелляциям.

Слушания, если таковые проводятся, должны быть открытыми для публики, СМИ и наблюдателей, а любые исключения из этого правила должны быть тщательно оценены наблюдателями. Среди других мер повышения прозрачности рассмотрения избирательных споров можно упомянуть публикацию пресс-релизов или проведение пресс-конференций, где общественность информируется о полученных жалобах и ходе их рассмотрения с отдельным вниманием к жалобам, имеющим особую важность с политической точки зрения. Наличие избирательных споров как таковое нельзя считать негативным явлением или признаком несовершенства процесса, а отсутствие жалоб само по себе не является позитивным признаком. Там, где участники избирательного процесса (избиратели, кандидаты, члены избирательных органов, наблюдатели) осведомлены о содержательных аспектах рассмотрения жалоб и возможностях оспаривания выборов (то есть процессуальных аспектах), и такое оспаривание осуществляется с соблюдением гарантий надлежащего процесса, общество может испытывать большее доверие к целостности избирательного процесса, и возрастает вероятность того, что их результаты будут признаны всеми.

Законность и правовая определенность

Международные стандарты, политические и юридические обязательства государств требуют, чтобы органы власти действовали в соответствии с законом, в пределах своей компетенции и воздерживались от принятия произвольных решений.⁴² Кроме того, как правило, компетентным органам не следует принимать решений, имеющих обратную силу. При изучении решений по избирательным жалобам эксперту по правовым вопросам следует оценить полномочия органа, рассматривавшего жалобу, соответствие решения закону, включая его разумное

42 Понятие «закон» здесь охватывает все документы, имеющие юридически обязательный характер, включая национальное и международное право, регламенты, а также прецедентные судебные решения. См. также Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 29 июня 1990 г., пп. 5.3, 5.5, 5.7, 5.8 <<https://www.osce.org/odihr/elections/14304>>.

толкование, а также то, приняты ли во внимание в решении все выдвинутые юридические доводы и является ли оно мотивированным.

Дополнительно необходимо обратить внимание на то, насколько единообразно рассматриваются жалобы по аналогичным вопросам, а также на то, не рассматривается ли один и тот же вопрос или одно и то же дело сразу несколькими органами (с пересекающейся юрисдикцией). Это может поставить под угрозу выработку обоснованных решений и стабильность административной и судебной практики защиты избирательных прав. Эксперту по правовым вопросам следует изучить, не принимаются ли судами и/или избирательными комиссиями разных регионов противоречащие друг другу решения по сходным проблемам и выполняют ли нижестоящие комиссии и суды решения вышестоящих комиссий и/или судов. Эта информация будет полезной при анализе потенциального воздействия на доступ участников выборов к эффективным средствам правовой защиты.

Высший избирательный орган должен иметь полномочия издавать распоряжения и руководящие указания по различным вопросам, касающимся избирательных споров. Избирательные органы и суды также могут играть важную роль в содействии реформам избирательного законодательства, разработке правовой практики и повышению осведомленности о стандартах рассмотрения избирательных споров. Эксперт по правовым вопросам должен проверить, имеют ли избирательные органы полномочия издавать распоряжения и инструкции, направленные на обеспечение единообразного толкования и применения законов о выборах участниками выборов и судами, и пользуются ли они этими полномочиями. Кроме того, эксперту следует установить, обеспечено ли высшим судом, ответственным за исполнение избирательного законодательства, наличие согласованной судебной практики и доводится ли эта практика и ее обоснование до сведения судей.

Доступность

Разрешение избирательных споров должно быть доступно для всех. Эксперту по правовым вопросам следует оценить, насколько ясной и понятной является система и какие меры предприняты властями в целях повышения осведомленности о процессе и о возможности представления жалоб. Это может включать информацию о том, как подать жалобу, в какой орган, о сроках и требованиях к доказательствам. Отсутствие жалоб или преобладание плохо сформулированных жалоб могут свидетельствовать о том, что системе недостает ясности, и необходимо принятие мер по информированию участников выборов и избирателей. Еще одним фактором, влияющим на способность участника воспользоваться системой разрешения споров, может быть грамотность. Также к числу факторов, влияющих на доступность, могут быть плохое знание должностными лицами избирательных органов правил и процедур подачи жалоб, стандартов РИС и сферы своей ответственности. В различных ситуациях могут существовать и дополнительные барьеры для подачи жалоб – например, запугивание, давление или угрозы неприятными последствиями, в том числе со стороны властей. Наблюдателям за

выборами надлежит выявлять эти обстоятельства при помощи непосредственного наблюдения или проверки сведений, сообщенных собеседниками.

В зависимости от правовой системы, жалобы могут оформляться путем заполнения стандартных формуляров, в том числе таких, где указаны требования к сообщаемой информации и подтверждающим документам. Такие стандартные формуляры могут помочь заявителям, но не должны использоваться как основание для отклонения жалоб, не соответствующих установленной форме.

На доступность РИС может влиять отсутствие в решениях избирательных органов и судов упоминаний об имеющихся средствах правовой защиты (апелляции), месте и сроках обжалования. Также могут иметь значение формальные требования к порядку представления жалобы или апелляции. Эксперты по юридическим вопросам должны с помощью долгосрочных наблюдателей изучить расположение органов РИС, расстояние, которое должны преодолеть заявители для подачи жалобы лично, а также возможность подачи жалоб в электронной форме или по почте. Расстояние может стать проблемой, если заявителям и ответчикам для подачи апелляции или участия в слушании необходимо приехать в столицу страны. Если подача жалобы или изложение заявителями своей позиции сопряжены с необходимостью поездки на дальние расстояния, это влечет для них дополнительные расходы и подчас делает обжалование практически неосуществимым для тех, кто связан профессиональными или семейными обязательствами либо просто не имеет достаточных средств на оплату расходов.

Дополнительным препятствием для доступа к РИС может служить взимание пошлин за рассмотрение жалоб. Экспертам по правовым вопросам следует изучить вопрос о наличии таких пошлин и оценить, не являются ли они фактически запретительными. Хотя пошлины являются средством предупреждения несерьезных жалоб, они также могут являться препятствием для доступа к разрешению споров, особенно для женщин и других недостаточно представленных групп (см. главу V о доступности РИС для недостаточно представленных групп). При изучении финансовых аспектов экспертам по правовым вопросам также следует принимать в расчет менее очевидные расходы, связанные с подачей жалоб – например, гонорары адвокатов, если наличие юридического представителя является обязательным условием для рассмотрения жалобы, судебные пошлины и расходы на проезд свидетелей.



III.

Основные компоненты разрешения избирательных споров

Нормативная база разрешения избирательных споров может включать различные законодательные акты, в зависимости от особенностей процесса и предмета разбирательства. В нижеследующих разделах рассматриваются вопросы, заслуживающие особого внимания при изучении нормативно-правового регулирования, институциональной структуры и процедур РИС. Также здесь рассматриваются компетентные органы РИС и возможное участие в рассмотрении избирательных споров.

А. Законодательная база

Разрешение избирательных споров обычно регулируется первичным законодательством (например, закон или кодекс о выборах, закон о политических партиях и финансировании политической деятельности, административный и уголовный кодекс), которое дополняют положения, регламенты, инструкции и руководства, издаваемые избирательными или административными органами, наделенными соответствующими полномочиями, на центральном, региональном и местном уровнях. Правила обжалования в правоохранительные органы и суды устанавливаются законодательными и нормативными актами, регулирующими деятельность этих органов. В зависимости от правовой системы (континентальное или обычное право), необходимо уделять внимание анализу соответствующих судебных решений (прецедентной практики), которые в обычном праве являются частью нормативно-правовой базы и задают прецеденты для последующего применения права. Эксперт по правовым вопросам должен стремиться к надлежащему освоению всех применимых законов и прецедентного права.

Преимуществом письменных законов является их большая определенность, заметность и прозрачность, что способствует единообразному применению закона и облегчает судебное толкование и пересмотр.⁴³ В целом, законодательная база разрешения избирательных споров, как и все нормативные акты о выборах, должна характеризоваться ясностью и недвусмысленностью и устанавливать иерархическую систему РИС, которая не позволяет заявителям выбирать, в какой орган подать жалобу. Как минимум, она должна:

- Содержать четкие определения основных компонентов системы, включая:
 - ✓ **участников** – кто обладает правосубъектностью (наделен правом подачи жалобы);
 - ✓ **предмет жалобы** – какие вопросы признаются допустимыми в качестве предмета жалобы;
 - ✓ **компетентные органы** – какой орган обладает полномочиями по рассмотрению того или иного типа жалоб;
 - ✓ **сроки** – сроки подачи жалоб и сроки их рассмотрения;
 - ✓ **процедуры и процесс принятия решения** – в отношении подачи и рассмотрения жалоб и апелляций (часто излагаются более подробно в правилах и регламентах);

⁴³ Более подробную информацию об изучении законодательной базы см. в издании: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2013) <<http://www.osce.org/odihr/elections/104573>>.

- ✓ **правила о доказательствах** – в суде, включая бремя доказывания и надлежащего изучения представленных сторонами аргументов, показаний свидетелей и экспертных заключений;
 - ✓ **доступные средства правовой защиты** – решения и действия, которые могут быть предприняты органом, рассматривающим жалобу, включая полномочия по отмене выборов.
- Приниматься и обнародоваться своевременным и инклюзивным образом;
 - Соответствовать обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов.

Чтобы система РИС была доступной, она должна быть ясной и понятной для всех участников выборов, включая избирателей, кандидатов, политических партий, должностных лиц, наблюдателей, журналистов и гражданского общества. В подзаконных нормативных актах, таких как положения, регламенты и инструкции, детализируются и раскрываются положения закона о том, кем именно подается жалоба, на каком основании, в какой орган и как эта жалоба или апелляция будет рассматриваться. Кроме того, в нормативных актах в явной форме должны прописываться детали РИС: например, должно быть указано, что должен сделать компетентный орган при рассмотрении жалобы, как должны оповещаться заявители и каким образом должны публиковаться решения.

Анализируя нормативно-правовую базу РИС, эксперт по правовым вопросам должен изучить применимые правила и регламенты. Кроме того, необходимо уделить внимание авторитетным толкованиям этих правил специалистами в области права и прецедентным судебным решениям по избирательным спорам. Двусмысленные, нечеткие или неполные формулировки в законодательстве о выборах и других правовых актах могут приводить к путанице относительно юрисдикции судов и избирательных органов по рассмотрению избирательных споров. Показательным при оценке доступности и ясности системы РИС может быть наличие информационных материалов для избирателей или кандидатов с разъяснениями процедур РИС.

При изучении правовых актов в сфере РИС эксперт по правовым вопросам может обнаружить противоречия в процедуре обжалования. Такие противоречия необходимо зафиксировать для их обсуждения в ходе будущих законодательных и избирательных реформ. Анализ нормативно-правовой базы РИС может также выявить те или иные пробелы и недостаточно проработанные вопросы. В случае их выявления следует дополнительно изучить их практические последствия: например, привели ли пробелы в законодательных положениях к отказу в защите нарушенных прав, а неточность формулировок в законе – к расхождениям в его толковании. Если же недостатки нормативно-правовой базы не повлекли за собой практических проблем, наблюдатели за выборами могут указать на них, однако в своих рекомендациях сосредоточить внимание на более важных проблемах.

Вопросы для проверки

- * Является ли нормативно-правовая база РИС достаточной? Является ли она ясной и простой?
- * Вносились ли в нормативно-правовые акты в сфере РИС поправки со времени последних выборов или в течение года, предшествующего выборам, за которыми осуществляется наблюдение? Был ли процесс их принятия инклюзивным?
- * Предусмотрена ли законом возможность подачи жалоб по любым вопросам, касающимся выборов?
- * Кому предоставлено право подавать жалобы и апелляции? Является ли круг лиц, которым предоставлено такое право, как можно более широким?
- * Имеются ли в законодательстве пробелы или противоречия?
- * Обладают ли избирательные органы полномочиями по изданию регламентов и инструкций по вопросам РИС?
- * Определен ли законом в явной форме конкретный орган, ответственный за рассмотрение каждого типа избирательных споров? Отмечаются ли коллизии юрисдикций?
- * Ясно ли определен в нормативных актах орган, в который следует подавать жалобы или апелляции?
- * Установлены ли законом четкие сроки рассмотрения каждого типа жалоб? Являются ли эти сроки достаточно гибкими или чересчур ограничительными для каждого типа жалоб? Позволяют ли эти сроки принять окончательное решение по спорам в период времени, который способствуют реализации избирательных прав? Предусмотрены ли законом и практикой гарантии надлежащего процесса?
- * Гарантирован ли судебный контроль?
- * Определено ли нормативными актами бремя доказывания, а также виды и объем необходимых доказательств в делах об избирательных спорах?
- * Предусмотрены ли законом эффективные правовые средства восстановления нарушенных прав, а также соразмерные и сдерживающие наказания и санкции за нарушения закона?

Б. Компетентные органы

В регионе ОБСЕ полномочиями по разрешению избирательных споров обладают различные органы. В некоторых государствах-участниках избирательные споры рассматривают административные органы – главным образом избирательные комиссии или же независимые комиссии, созданные для рассмотрения конкретных споров, касающихся выборов (например, споры относительно границ избирательных округов, освещения выборов в СМИ или злоупотребления административными ресурсами). В других государствах избирательные споры входят в юрисдикцию обычных судов или специализированных судов по избирательным делам. Существуют также системы, в которых споры рассматриваются по

иерархическому принципу в избирательных комиссиях с возможностью обжаловать их решения в суде. Юрисдикцией по различным вопросам избирательных споров могут обладать и суды, и избирательные органы, как в качестве первой инстанции, так и в качестве апелляционной инстанции. В делах о нарушениях законодательства о выборах также могут быть задействованы правоохранительные органы. Наконец, в отдельных странах полномочиями по принятию окончательных решений по вопросам выборов могут обладать законодательные органы.

В качестве первого шага эксперту по правовым вопросам следует составить схему системы разрешения избирательных споров с указанием органов и их полномочий, сроков рассмотрения, имеющихся средств правовой защиты и возможностей обжалования. Наличие такой схемы обеспечит точность и полноту наблюдения. Эксперт по правовым вопросам должен четко понимать, какие органы обладают юрисдикцией по самым распространенным типам избирательных споров в избирательном процессе (см. об этом ниже в Главе IV).

В позитивной практике при проведении выборов не приветствуется коллизия юрисдикций избирательных органов и судов.⁴⁴ Эксперту по правовым вопросам при изучении нормативно-правовой базы надлежит определить предметную и территориальную юрисдикцию соответствующих органов по рассмотрению избирательных споров, а также любые вопросы, которые могут одновременно охватываться юрисдикцией судебных и административных органов.

Если закон позволяет подачу апелляций в органы с параллельной юрисдикцией – в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд, – необходимо дополнительно проанализировать наличие механизмов по недопущению принятия противоречащих друг другу решений, избирательного выбора заявителями инстанции для подачи жалобы либо отказа в принятии жалобы апелляционным органом.

В системах РИС, где жалобы рассматриваются избирательными органами или другими административными органами, их решения должны подлежать судебному контролю.⁴⁵ Должны подлежать судебному контролю и сугубо административные решения высшего органа по проведению выборов. В соответствии с рекомендацией Совета Европы, решения нижестоящих судов по пересмотру административных решений должны подлежать обжалованию в вышестоящих судах, как минимум в важных случаях, если только дело не передано напрямую в вышестоящий суд в соответствии с национальным законодательством.⁴⁶ Наличие более чем одного уровня обжалования оправдывают интересы единообразия судебной практики. В случае опротестования итогов выборов такие жалобы должны

44 Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.с. Пояснительный доклад, п. 97.

45 В соответствии с п. 5.10 Копенгагенского документа 1990 г., государства-участники ОБСЕ обязались обеспечивать эффективные правовые средства в отношении административных решений.

46 Council of Europe's Recommendation Rec(2004)20, указ. соч., сноска 34, paragraph B.4.i.

быть подсудны судебной инстанции, обладающей наивысшими полномочиями в данном географическом регионе или избирательном округе.

Независимо от того, какой именно орган обладает полномочиями по рассмотрению жалобы, эксперт по правовым вопросам должен обратить внимание на порядок формирования компетентного органа и процедуру принятия решений этим органом. В соответствии с принятыми государствами-участниками ОБСЕ политическими и международно-правовыми обязательствами, государства должны обеспечивать функционирование независимой судебной системы и эффективных средств защиты в отношении административных решений в компетентном, независимом и беспристрастном органе, действующем в соответствии с законом.⁴⁷

Вопросы для проверки

Полномочия

- * Имеет ли орган четко очерченные законом полномочия?
- * Обладает ли орган ресурсами, необходимыми для осуществления своих полномочий по разрешению споров, включая квалифицированный персонал и материальные ресурсы?
- * Осведомлен ли орган о новейших изменениях в нормативно-правовых актах и проводилось ли для его сотрудников соответствующее обучение?

Независимость

- * Является ли орган независимым от политического влияния со стороны исполнительных и законодательных органов, а также, в случае выборов, – от влияния либо воздействия со стороны тех, чьи действия подвергаются пересмотру?
- * Является ли орган структурно и финансово независимым?
- * Может ли орган принимать решения, не опасаясь их последствий?

Беспристрастность

- * Соблюдается ли принцип беспристрастности при формировании органа?
- * Требуется ли закон от органа действовать беспристрастно, независимо от личных предубеждений, предрассудков и политических интересов?

Прозрачность

- * Какие принимаются меры по обеспечению прозрачности? Являются ли заседания/слушания открытыми для общественности, СМИ и наблюдателей?
- * Требуется ли закон публикации решений и публикуются ли они на практике?

В то время как большая часть жалоб в избирательной сфере, как правило, рассматривается избирательными органами различных уровней, к процессам разрешения избирательных споров или принятия решений *ex-officio* могут подключаться и другие административные органы – например, регуляторы в сфере массовой

⁴⁷ См. выше раздел II.B. См. также принятые ООН Основные принципы независимости судебных органов.

информации и органы надзора за финансированием предвыборных кампаний. Суды рассматривают избирательные споры либо в качестве первой инстанции, когда жалоба подается в суд, либо в качестве апелляционной инстанции по обжалованию административных или судебных решений. По жалобам в правоохранительные органы инициируются расследования с возможностью уголовного преследования, при котором окончательное решение принимается судами.

В следующем разделе приводятся дополнительные рекомендации по анализу нормативно-правовой базы рассмотрения жалоб и апелляций в сфере выборов, направляемых в избирательные и другие административные органы, суды, правоохранительные органы, парламенты и наднациональные органы.

1. Жалобы в органы управления выборами

При анализе рассмотрения жалоб и апелляций органами управления выборами эксперт по правовым вопросам должен обращать внимание на ряд конкретных моментов. Одной из гарантий справедливого и беспристрастного рассмотрения избирательных споров является независимость избирательных органов от политического влияния.⁴⁸ Для оценки способности органов управления выборами при рассмотрении споров действовать независимо и беспристрастно эксперт по правовым вопросам, совместно с экспертом по избирательным вопросам, должен изучить, среди прочего, порядок назначения, срок полномочия и состав органа управления выборами. Если жалобы подлежат первоначальной проверке отдельными членами комиссии или рабочими группами, следует изучить возможное влияние политической ориентации этих членов на процесс принятия решений. Доверие участников выборов руководству избирательной комиссии также может быть признаком ее беспристрастности.

Нормативными актами могут быть предусмотрены формальные требования, которым жалобы должны соответствовать для признания их допустимыми и рассмотрения по существу. Хотя несерьезные и излишние жалобы нежелательны, правила не должны позволять избирательным комиссиям отклонять жалобы по сугубо формальным основаниям. Если на избирательные органы возложены полномочия по общему надзору за выборами и применению избирательного законодательства, избирательный орган должен реагировать на информацию, требующую его вмешательства, независимо от процессуальных недочетов жалобы.

Избирательные органы должны иметь полномочия запрашивать доказательства у других административных органов, которые должны быть обязаны дать ответ в надлежаще краткие сроки.⁴⁹ Когда оспариваются действия или бездействие органа управления выборами, заявители должны обосновать свою жалобу, но бремя

⁴⁸ В решении по делу «Грузинская Рабочая партия против Грузии» (Application no. 9103/04) ЕСПЧ отметил важность «прозрачного функционирования избирательных органов и сохранения ими беспристрастности и независимости от политических манипуляций» (п. 101).

⁴⁹ См. также п. 15 Замечания общего порядка КПЧ № 31.

доказывания законности действия должно быть возложено на административный орган. Жалобы не должны отклоняться из-за отсутствия доказательств, которые административный орган не предоставил заявителю. Если жалоба связана с нарушением избирательного законодательства (например, правил проведения кампании), избирательная комиссия до принятия решения должна сделать все от нее зависящее для проведения расследования по жалобе.

Нормативно-правовые акты о выборах, как правило, описывают порядок принятия решений органом управления выборами, включая нормы о коллегиальном принятии решений. Эксперту по правовым вопросам надлежит изучить, как соблюдаются эти требования применительно к разрешению жалоб, а также проверить, являются ли правила принятия решений по избирательным спорам достаточно ясными. Если решения принимаются на пленарных сессиях, следует проверить, соблюдались ли процедуры, были ли предоставлены членам комиссии соответствующие материалы в достаточном объеме заблаговременно до заседания и как проходил процесс принятия решения. В зависимости от характера жалобы, обсуждение и голосование избирательной комиссии по каждому обращению на пленарной сессии может быть не обязательным. Если жалобы рассматриваются отдельными членами комиссии или специальными рабочими группами, осуществление ими дискреционных и делегированных полномочий должно быть изучено экспертом по правовым вопросам, в особенности на предмет соответствия принципам надлежащего процесса, беспристрастности и обязательности предоставления эффективного средства правовой защиты. Для обеспечения прозрачности и доступности РИС избирательным органам следует принять и опубликовать регламенты по рассмотрению жалоб, а также вести учет жалоб, например, в форме находящегося в публичном доступе реестра.

Особое внимание необходимо уделять средствам правовой защиты, которыми располагают органы управления выборами. Им законом должны быть предоставлены полномочия по принятию мер, направленных на пресечение длящегося нарушения, восстановление нарушенных прав, наказание нарушителей и предотвращение подобных нарушений в будущем. Кроме того, закон должен обязывать избирательные комиссии сообщать в правоохранительные органы о каких бы то ни было возможных уголовных правонарушениях, о которых им становится известно, и перенаправлять жалобы, выходящие за пределы их юрисдикции, в орган, уполномоченный рассматривать такие жалобы. Крайне важно с точки зрения эффективности системы РИС надлежащее и своевременное исполнение решений, принятых судами и избирательными органами, включая адекватные санкции за неисполнение решений органов управления выборами государственными структурами, средствами массовой информации и должностными лицами.

Вопросы для проверки

- * Как формируется орган управления выборами? Каков срок его полномочий? Каков действующий состав органа и любых его подгрупп, рассматривающих жалобы?
- * Имеет ли орган управления выборами полномочия действовать *ex-officio* в вопросах, требующих дополнительного изучения или вмешательства? Пользуется ли орган этими полномочиями?
- * Имеет ли орган управления выборами право запрашивать информацию у органов власти, местных органов и других административных органов? Как работает эта система на практике? Являются ли расследования достаточно полными?
- * Какие требования к принятию решений предусмотрены законом? Как они применяются в отношении жалоб по вопросам выборов? Рассматриваются ли какие-либо жалобы рабочими группами или отдельными членами органа управления выборами?
- * Какими средствами правовой защиты, включая наказания, располагают органы управления выборами? Позволяют ли эти средства органу управления выборами эффективно осуществлять свои полномочия по надзору за избирательным процессом? Передаются ли сведения об уголовных правонарушениях в правоохранительные органы? Перенаправляются ли в уполномоченные органы жалобы, рассмотрение которых находится в компетенции иных органов?
- * Принимаются ли решения в установленные законом сроки? Является ли принятие решений по жалобам единообразным и соответствующим закону? Имеются ли признаки предвзятости по отношению к каким-либо участникам избирательного процесса?
- * Какого мнения участники выборов относительно независимости, беспристрастности и прозрачности работы органов управления выборами?
- * Проводятся ли органами управления выборами слушания по рассмотрению жалоб? Принимаются ли решения в письменном виде? Публикуются ли они? Какая информация о жалобах и решениях доступна общественности? Обеспечивается ли исполнение решений?

2. Жалобы в другие административные органы

Выполнение функций, касающихся выборов, может быть возложено на различные административные органы, то есть государственные структуры любого уровня, которые оказывают государственные услуги или действуют в интересах общества. В рамках избирательного процесса различные административные органы могут отвечать за различные вопросы – например, определение границ избирательных округов, регистрацию избирателей, защиту данных, предоставление общественных мест для размещения печатных предвыборных материалов, надзор за соблюдением правил финансирования кампании или ее освещения в прессе

и другие функции. В эти органы могут поступать жалобы на их собственные решения, действия или бездействия, относящиеся к их функции в избирательном процессе, а также жалобы на действия других лиц – например, злоупотребление административными ресурсами. Как и с любыми органами, отвечающими за разрешение избирательных споров, нормативно-правовая база должна четко определять полномочия этих административных органов.

Наблюдение за административными органами должно, в частности, включать оценку осведомленности участников выборов о средствах правовой защиты и процедурах подачи жалоб. Необходимо также обращать внимание на то, как производится уведомление сторон жалоб и предоставление им возможности изложить свою позицию, учитывая, что жалобы, рассматриваемые административными органами, зачастую регистрируются не как избирательные жалобы, а как обращения, запросы и т. п. Соответственно, эксперт по правовым вопросам вместе с долгосрочными наблюдателями должен изучить процедуры публикации решений и другие способы отслеживания подобных жалоб. В административных решениях должна содержаться информация о порядке и сроках обжалования. Для обеспечения соблюдения решений административных органов должна существовать система санкций. Исполнение административных решений должно быть предписано законом и включать уведомление всех заинтересованных сторон о процедуре и основаниях принятия того или иного решения.

Вопросы для проверки

- * Имеется ли ясное понимание того, какие административные органы обладают полномочиями по каждому типу вопросов, относящихся к выборам?
- * Имеются ли ясные процедуры подачи жалоб или апелляций в эти органы?
- * Принимаются ли меры по предоставлению общественности информации об этих жалобах и апелляциях?
- * Наблюдается ли пересечение юрисдикций, которое может привести к противоречащим друг другу решениям? Если да, какие меры предпринимаются для предотвращения коллизии юрисдикций?
- * Есть ли случаи признания жалоб, поступивших в административные органы, неприемлемыми?
- * Являются ли решения последовательными, принимаются ли они в соответствии с законом и в установленные сроки?

3. Жалобы и апелляции в суды

Анализ системы РИС также предполагает изучение практики рассмотрения в судах дел, касающихся выборов, и применения процедурных правил в контексте выборов. Суды могут по-разному принимать участие в разрешении избирательных споров в разных странах. Зачастую первичное рассмотрение споров осуществляют административные органы (например, избирательные комиссии), а

их окончательные решения заявители могут обжаловать в судах. Предоставление административным органам полномочий принимать окончательные решения, не подлежащие последующему судебному контролю, противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам и ограничивает доступ к эффективным средствам правовой защиты в отношении таких решений.⁵⁰

В других странах суды рассматривают дела о выборах в первой инстанции. В этих случаях обжалование происходит в обычном для судебной системы порядке. Суды более низкого уровня часто рассматривают дела по вопросам регистрации избирателей и об уголовных правонарушениях или же дела по гражданским искам – например, о клевете или диффамации. В зависимости от типа выборов, в некоторых странах юрисдикцией по проверке конституционности законодательства обладает конституционный суд, выступающий в качестве окончательной инстанции по рассмотрению избирательных споров. Кроме того, в отдельных странах для рассмотрения жалоб, касающихся выборов, или подтверждения их итогов создаются специализированные суды, состоящие из судей высших судов.

Роль судов в рассмотрении избирательных споров зависит от таких факторов, как независимость судебной системы, общее соблюдение принципа верховенства права в той или иной стране и доверие общества к судам (см. главу II). Являясь краеугольным камнем верховенства права, независимость позволяет судам выполнять свои функции по защите индивидуальных прав и осуществлять справедливое рассмотрение споров.

Хотя всесторонний анализ всех факторов, относящихся к независимости судебной системы, может быть неосуществимым в рамках наблюдения за выборами, эксперту по правовым вопросам, в тесном взаимодействии с другими экспертами основной группы, следует должным образом изучить вопросы подготовки в сфере избирательного законодательства, а также процедуры назначения и снятия с должности судей соответствующих судов. Кроме того, экспертам следует расспросить участников выборов о порядке распределения дел среди судей и о возможных претензиях к профессионализму, правилам назначения судей и их пребывания в должности, а также в отношении соблюдения сроков рассмотрения жалоб, судебных пошлин, гарантий надлежащего разбирательства и процесса принятия решений. Все эти факторы следует изучить с точки зрения обеспечения равного доступа и равного обращения с заявителями.

При необходимости, в ходе наблюдения может быть проведено дополнительное изучение конкретных аспектов, беспокоящих участников выборов – например, отсутствие доверия к независимой и беспристрастной системе рассмотрения избирательных споров в судах. Такое изучение может быть дополнено данными авторитетных отчетов по соответствующему законодательству и практике, например, подготовленных самим БДИПЧ, различными органами Совета Европы

⁵⁰ См. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 5.10; Council of Europe's Recommendation Rec(2004)20, указ. соч., сноска 34, п. В.1.а.; Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, II.3.3.а.

или Специальным представителем ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов.

Отдельного внимания заслуживают случаи, когда избирательные споры подпадают под юрисдикцию специальных трибуналов, не являющихся частью обычной судебной системы государства. Нормативно-правовое регулирование отбора, порядка формирования и других гарантий независимости таких трибуналов необходимо проанализировать на предмет соответствия тем же ключевым принципам, какие действуют в отношении судов общей юрисдикции (см. Главу II).

Вопросы для проверки

- * Закреплены ли нормативно-правовыми актами достаточные гарантии независимости судебной системы? Высказывают ли собеседники обеспокоенность относительно назначения судей, их повышения в должности или снятия с должности? Проводится ли непрерывное обучение судей по проблематике выборов?
- * Является ли судебная система независимой по мнению участников выборов?
- * Какие жалобы по вопросам выборов могут подаваться напрямую в суды? Какие административные решения могут быть обжалованы в судах? Какие суды обладают юрисдикцией по рассмотрению таких жалоб и апелляций? Является ли это распределение понятным для участников выборов?
- * Предусмотрено ли судебными процедурами справедливое рассмотрение избирательных жалоб и апелляций, включая уведомление сторон, равенство возможностей, непредвзятое применение правил доказывания, прозрачность и обоснованность судебных решений?
- * Каких расходов требует подача жалобы от заявителя? Являются ли они разумными? Не воспринимаются ли они как запретительные?
- * Публикуются ли судебные решения и исполняются ли они в разумные сроки?
- * Принимаются ли судами решения в установленный законом срок?
- * Отказывают ли суды в принятии жалоб к рассмотрению? На каких основаниях?
- * Обладают ли судьи знаниями избирательного законодательства? Насколько справедливо и последовательно они толкуют и применяют закон?
- * Как осуществляется организация работы и распределение среди судей дел по избирательным спорам?

4. Жалобы в правоохранительные органы

Анализ нормативно-правовых актов должен включать изучение того, рассматривается ли нарушение норм проведения выборов как уголовное преступление или

как менее серьезное правонарушение (последнее в различных системах может именоваться как «проступок», «менее тяжкое» правонарушение или «административное правонарушение»). Такие правонарушения обычно предусмотрены уголовным кодексом и в ходе анализа следует проверить, насколько эти положения уголовного кодекса сочетаются с избирательным законодательством. При изучении законодательства эксперту по правовым вопросам следует определить, содержит ли закон четкие определения наиболее распространенных избирательных нарушений (например, подкуп избирателей) и предусмотрена ли за такие нарушения административная и/или уголовная ответственность. Эксперт по правовым вопросам также должен ознакомиться также с процессуальным законодательством, чтобы определить, какие органы обладают полномочиями по борьбе с такими нарушениями (например, правоохранительные органы, прокуратура).

Жалобы на нарушения правил проведения выборов могут направляться напрямую в правоохранительные органы – полицию или прокуратуру, либо перенаправляться в правоохранительные органы другими органами власти – например, избирательными комиссиями.

В некоторых случаях правоохранительные органы по собственной инициативе инициируют расследования на основании сообщений о нарушениях правил проведения выборов, в том числе сообщений СМИ. Если наблюдатели обращают внимание на то, что информация о предполагаемых нарушениях правил проведения выборов широко известна, им следует обратиться в правоохранительные органы с вопросом о том, проводится ли этими органами проверка по данным сведениям, и наблюдать, будет ли правоохранительными органами начато расследование по собственной инициативе или по инициативе административных органов. При этом наблюдателям не следует самим сообщать в правоохранительные органы о каких-либо нарушениях. Наблюдателям следует оценить, воздерживаются ли граждане от подачи заявлений об уголовных правонарушениях из-за отсутствия доверия к системе или из опасений самим подвергнуться преследованию.

Уголовное преследование нарушений правил проведения выборов может укрепить уверенность в целостности избирательного процесса и способствовать предотвращению нарушений в будущем. Тем не менее, механизмы предотвращения будут эффективными лишь тогда, когда расследования будут проводиться своевременно, с соблюдением гарантий надлежащего процесса, а нарушители будут подвергаться наказаниям или санкциям. Для оценки эффективности рассмотрения нарушений правоохранительными органами эксперту по правовым вопросам следует запросить информацию о нарушениях на прошлых выборах. Сколько дел было возбуждено, скольким лицам были предъявлены обвинения и на какой стадии находятся эти дела? Кроме того, миссия по наблюдению за выборами должна, при помощи долгосрочных наблюдателей, оценить временные рамки реагирования правоохранительных органов на поступившие жалобы или сообщения СМИ о нарушениях. В то же время, вероятность того, чтобы уголовные дела стали значимым фактором в ходе выборов, должна быть минимизирована.

Наблюдателям следует оценить, имеют ли уголовные дела и расследования, инициированные правоохранительными органами, политическую подоплеку и являются ли обвинения, предъявленные политическим оппонентам, достаточно обоснованными. Также должна быть изучена подготовленность сотрудников правоохранительных органов и их уровень знаний, необходимых для расследования избирательных правонарушений.

В ходе анализа нормативно-правовых актов или встреч с сотрудниками правоохранительных органов эксперту по правовым вопросам необходимо прояснить сроки рассмотрения жалоб, проведения расследований и, если применимо, уголовного преследования за избирательные правонарушения в той мере, в какой эти сроки регулируются законодательством. Следует учитывать такие свойства уголовного процесса, как конфиденциальность следствия и презумпция невиновности. В таких делах правоохранительные органы, как правило, не связаны короткими сроками, которые применяются для избирательных органов и судов. Часто результаты полицейских расследований становятся известны уже после отъезда миссии БДИПЧ из страны.

Привлечение к уголовной ответственности за нарушения норм проведения выборов – не единственный аспект эффективных средств правовой защиты. Для восстановления избирательных прав пострадавших от нарушений могут быть необходимы и другие меры. Например, при выявлении таких нарушений, как вброс бюллетеней для голосования или многократное голосование, следует привлекать к ответственности членов избирательных органов, допустивших такие нарушения. Однако для восстановления избирательных прав кандидатов и избирателей также может потребоваться пересчет голосов или проведение повторного голосования на данном участке. Таким образом, одни и те же факты могут стать поводом для различных процедур, проводимых избирательными органами, судами и правоохранительными органами. В таких случаях эксперту по правовым вопросам надлежит изучить степень понимания различными органами своих обязанностей и их взаимодействие друг с другом, с учетом установленных законом ограничений.

В отношении правонарушений меньшей тяжести, которые, как правило, наказываются штрафами, наблюдателям следует выяснить, какие органы обладают полномочиями по привлечению к ответственности и назначению наказания за такие правонарушения, и пользуются ли они этими полномочиями на практике. Эксперт по правовым вопросам также должен узнать, подлежат ли эти решения судебному контролю. Виды и шкала наказаний также должны быть изучены на предмет определения их соразмерности нарушениям. Вместе с тем, наказания должны быть достаточно строгими для обеспечения их сдерживающего эффекта.

Вопросы для проверки

- * Какие уголовные преступления, касающиеся выборов, предусмотрены законом? Есть ли часто встречающиеся правонарушения, не предусмотренные в законе (например, злоупотребление административными ресурсами, подкуп избирателей)?
- * Какие правоохранительные органы отвечают за расследование и уголовное преследование таких правонарушений? Каким образом дела перенаправляются в правоохранительные органы избирательными комиссиями и другими органами власти?
- * Начинают ли правоохранительные органы расследования по собственной инициативе?
- * Насколько оперативно проводится расследование и уголовное преследование по таким делам? Пользуется ли эта система доверием общества? Воспринимаются ли правоохранительные органы как беспристрастные и независимые? Воздерживаются ли граждане от подачи заявлений об уголовных правонарушениях из-за недоверия или страха?
- * Проводилась ли специальная подготовка сотрудников правоохранительных органов по вопросам выборов?
- * Какие нарушения наказываются в порядке производства по проступкам? Какие органы обладают полномочиями по назначению наказаний за такие правонарушения? Являются ли наказания соразмерными нарушениям? Являются ли они достаточно строгими для предупреждения таких нарушений?
- * Какого рода жалобы поступали в правоохранительные органы в ходе предыдущих выборов?
- * Сколько расследований было начато, сколько обвинений предъявлено и на какой стадии сейчас находятся дела, возбужденные в ходе предыдущих выборов?
- * Имеются ли случаи злоупотребления механизмами расследований/уголовного преследования со стороны правоохранительных органов или сведения о таких случаях?

5. Жалобы в законодательные органы

В некоторых странах, в соответствии с историческими традициями, жалобы по вопросам выборов могут представляться в законодательный орган. В большинстве случаев такие жалобы относятся к оспариванию итогов выборов, либо законодательный орган наделен полномочиями по подтверждению итогов выборов. В позитивной практике признается такая возможность, однако рекомендуется окончательное обжалование в суде.⁵¹

Экспертам по правовым вопросам следует изучить этот механизм обжалования на предмет его эффективности с использованием тех же критериев, по которым

⁵¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.а.

оцениваются другие средства правовой защиты. В частности, эксперты по правовым вопросам должны определить, в какой степени системой допускается судебный пересмотр жалоб и какие существуют защитные механизмы. Все решения, принятые в связи с оспариванием выборов, следует изучить с точки зрения возможного наличия в них политической подоплеки. В соответствующих случаях следует обратить внимание на общий правовой принцип *«nemo iudex in causa sua»* [никто не должен быть судьей в собственном деле].

Вопросы для проверки

- * Какие жалобы, относящиеся к выборам, могут представляться в законодательный орган?
- * Какова процедура рассмотрения таких жалоб?
- * В какой степени система предусматривает судебный контроль жалоб до или после их рассмотрения законодательным органом?
- * Каковы сроки подачи жалоб и их рассмотрения?
- * Какие сведения о жалобах и о принятых решениях подлежат публикации, в каком формате?
- * Какими средствами правовой защиты располагает законодательный орган? Соответствуют ли эти средства критериям эффективных средств правовой защиты? Насколько часто они используются? Пользуется ли этот механизм доверием общества?

6. Жалобы в наднациональные органы

В некоторых делах, касающихся выборов, существует возможность воспользоваться средствами правовой защиты, предоставляемыми в рамках созданных наднациональными органами механизмов мониторинга и обеспечения прав, когда все доступные этапы средства правовой защиты внутри государства уже исчерпаны. Комитетом по правам человека ООН предоставляется механизм рассмотрения жалоб по нарушениям МПГПП, действующий в отношении государств, ратифицировавших Первый факультативный протокол о процедуре рассмотрения индивидуальных сообщений. Отдельные органы по мониторингу и рассмотрению жалоб созданы в рамках Конвенции о правах инвалидов и КЛДЖ. В зависимости от международного договора, жалоба может быть представлена в отношении государства отдельным лицом или группой лиц. Каждым договором установлены конкретные сроки и требования к жалобам.⁵²

На региональном уровне граждане государств-членов Совета Европы могут подать жалобу в ЕСПЧ в связи с нарушением статьи 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ.⁵³ Поскольку статья 3 гарантирует свободное волеизъявление народа лишь при выборе

52 См. также: «Процедура подачи индивидуальных жалоб в рамках договоров по правам человека» и имеющиеся прецедентные решения.

53 См. также сайт ЕСПЧ с информацией о текущих делах и процедурах представления жалоб.

органов законодательной власти, ЕСПЧ принимает только жалобы, касающиеся выборов в законодательные органы.⁵⁴ Решения ЕСПЧ являются обязательными для исполнения государством, в отношении которого они приняты, а надзор за исполнением решений осуществляет Комитет министров Совета Европы.

Эксперт по правовым вопросам должен выяснить, какие дела о выборах недавно рассматривались или рассматриваются Комитетом по правам человека ООН или ЕСПЧ, и ознакомиться с решениями по этим делам. Важно также установить, на каком этапе находится исполнение этих решений. Поскольку такие процедуры требуют исчерпания всех внутренних средств правовой защиты, сроки представления жалоб и их рассмотрения наднациональными органами являются длительными и часто занимают несколько лет.

Вопросы для проверки

- * Выносились ли в недавнем времени на рассмотрение Комитета по правам человека ООН или ЕСПЧ дела, касающиеся выборов в государстве наблюдения?
- * Выносились ли в недавнем времени решения ЕСПЧ или КПЧ ООН по таким делам?
- * Находятся ли какие-либо решения ЕСПЧ, касающиеся выборов, на стадии исполнения? На каком этапе находится их исполнение?

В. Решения

Решения по любой жалобе или апелляции должны быть письменными, ясными и содержать полное обоснование их принятия с указанием правовых и фактических оснований, включая доказательства, на которые они опираются. Компетентный орган должен исследовать все правовые и фактические обстоятельства, на которые ссылаются стороны. Хотя в решениях не обязательно отвечать на каждый пункт, высказанный сторонами жалобы, аргументы, имеющие решающее значение для исхода дела, должны быть отражены в решении. В Замечании общего порядка № 31 Комитет по правам человека ООН призвал государства обеспечивать эффективное осуществление признаваемых Пактом прав путем прямых ссылок на положения Пакта в судебных решениях.⁵⁵ В решениях должны не просто воспроизводиться положения закона и факты, а проводиться их тщательный

54 В соответствии с практикой ЕСПЧ, собрания федеральных, региональных и автономных образований, наделенные законодательными полномочиями, могут рассматриваться как «органы законодательной власти» в значении статьи 3 протокола № 1. Кроме того, ЕСПЧ не исключает возможности применения статьи 3 к президентским выборам, если избираемый на таких выборах глава государства имеет право инициировать, принимать, контролировать прохождение законопроектов или исправлять законодательные органы власти. При этом ЕСПЧ постановил, что под его юрисдикцию не попадают дела, касающиеся референдумов (*Cumhuriyet Halk Partisi vs Turkey*, application no. 48818/17, §§ 33–34 and 37–38).

55 Комитет отмечает, что осуществление признаваемых в Пакте прав может быть эффективным образом обеспечено судами различными способами, включая прямое применение положений Пакта, применение сопоставимых конституционных или иных положений закона или же путем ссылок на положения Пакта при применении положений национального законодательства.

правовой анализ. Должным образом мотивированные решения способствуют повышению прозрачности и доверия, а также облегчают осуществление права на апелляцию в вышестоящий орган, информируя заинтересованные стороны об основаниях для принятия того или иного решения. Во всех решениях должно быть указано, являются ли они окончательными, а если не являются, то в какой инстанции и в какой срок они могут быть обжалованы.

Как подчеркивалось выше, анализ принятых решений должен включать изучение своевременности, законности и прозрачности принятия решений и выявлять случаи, когда компетентные органы не смогли предоставить своевременные или обоснованные решения либо вынесли решения, не соответствующие закону. Особое внимание следует уделять вопросу приемлемости жалоб и случаям, когда жалобы отклонялись по формальным основаниям. Чрезмерно ограничительные требования к оформлению могут включать: размер бумаги, число копий, нотариальное заверение, подписи представителей той или иной партии/кандидата либо точное цитирование соответствующих законодательных положений. Избирательные комиссии и суды должны надлежащим образом рассматривать по существу все жалобы, в которых содержатся заслуживающие внимания утверждения о нарушениях, а также беспристрастно и тщательно исследовать все доказательства, имеющие значение для дела. Любое решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению по каким бы то ни было основаниям должно быть мотивированным, своевременно доведено до сведения заявителя и опубликовано.



IV.

Отдельные аспекты различных видов избирательных споров в избирательном процессе

В данной главе приводится обзор типичных жалоб и апелляций на различных стадиях избирательного процесса – до дня голосования, в день голосования и после дня голосования. Поскольку любое нарушение избирательного законодательства может повлечь за собой жалобу, настоящее руководство не стремится предоставить исчерпывающий перечень всех возможных нарушений. Поэтому в данной главе рассматриваются некоторые из наиболее распространенных жалоб и апелляций, соотносящихся с тематическими сферами, за которыми обычно следят наблюдатели БДИПЧ, и излагаются отдельные аспекты рассмотрения таких жалоб. Эксперту по правовым вопросам и другим членам основной группы необходимо определить наиболее важные вопросы РИС и конкретные жалобы, за которыми будет наблюдать миссия.

А. Жалобы и апелляции в период до дня голосования

1. Определение границ избирательных округов

Границы избирательных округов должны быть определены заблаговременно до выборов и прибытия миссии по наблюдению за выборами. Эти административные решения, принимаемые избирательными органами или другими административными или законодательными органами, напрямую затрагивают принцип равенства голосов на выборах в органы законодательной власти. Такие решения должны подлежать судебному контролю, и правом подачи жалобы должны обладать, как минимум, все правоспособные граждане, чьи права напрямую затрагивают эти решения.

В целях недопущения какой-либо предвзятости или дискриминации в процессе определения границ избирательных округов административными органами для подготовки рекомендаций могут создаваться специализированные органы (например, рабочие группы или комиссии). Вопросы формирования и мандата таких специализированных органов также должны подлежать судебному контролю.

Вопросы для проверки

- * Когда проводилось последнее установление границ избирательных округов?
- * Принимаются ли в административном порядке жалобы на определение границ избирательных округов? Если да, является ли этот механизм доступным и использовался ли он? Проводилось ли в явной форме информирование о результатах и были ли решения последовательными?
- * Имеются ли признаки того, что жалобы исходят преимущественно от одной политической группы?
- * Подлежат ли решения об определении границ избирательных округов судебному контролю?
- * Каковы пределы исследования такого судебного контроля?
- * Обжаловались ли какие-либо из этих решений? Каковы были результаты обжалования?
- * Пользуются ли судебные решения доверием общества? Принимались ли решения своевременно? Были ли они последовательными и принимали ли в расчет принцип равенства голосов и другие факторы (например, обеспечение прав меньшинств)?

2. Регистрация избирателей

Жалобы могут подаваться с целью оспорить порядок составления, ведения и обновления реестра избирателей, а также соблюдения защиты персональных данных.⁵⁶ Поводом для таких жалоб могут служить неточности в списках избирателей, результатом которых становится неправомерное включение избирателя в список или, наоборот, исключение из списка. В зависимости от стадии избирательного процесса, такие жалобы могут быть поданы в полномочный административный орган и/или в суд. Ограничения избирательных прав, имеющие конституционный аспект (например, голосование заключенных или лиц с психическими расстройствами), также могут относиться к вопросу регистрации избирателей и обжаловаться в суде или органе, в юрисдикцию которого входят вопросы конституционных прав.

Часто административный орган, ответственный за регистрацию избирателей, делает списки избирателей доступными для ознакомления заблаговременно до дня голосования, что позволяет избирателям найти свое имя в списке и проверить точность внесенных сведений. Списки избирателей или извлечения из них также могут предоставляться участникам выборов. Полномочный административный орган должен иметь установленные процедуры работы с запросами избирателей об изменении сведений, внесенных в списки избирателей.⁵⁷ Всем избирателям, кандидатам, политическим партиям и другим участникам выборов должно быть позволено обжаловать включение в списки избирателей лиц, не обладающих правом голоса, или исключение из списков избирателей лиц, обладающих правом голоса.⁵⁸ Такие запросы часто рассматриваются административным органом, ответственным за составление списков избирателей. Административные решения по запросам о внесении изменений в реестр избирателей должны подлежать судебному контролю. Зачастую рассмотрение апелляций по вопросам регистрации избирателей ограничено единственной судебной инстанцией и не предполагает последующего обжалования.

Эксперту по правовым вопросам, совместно с экспертом по вопросам выборов или экспертом по вопросам регистрации избирателей, следует изучить процедуры внесения изменений в списки по запросам избирателей, а также возможности судебного пересмотра административных решений, касающихся списков избирателей. Сроки принятия административных и судебных решений должны позволять избирателям, обладающим правом голоса, реализовать это право в день голосования.

56 Как указано в Замечании общего порядка № 16 КПЧ ООН и Общем регламенте ЕС по защите данных (GDPR).

57 См. также Руководство БДИПЧ по наблюдению за регистрацией избирателей (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2012), с. 40–42 <<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/109156>>.

58 См. также Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. 99 Пояснительного доклада.

Эксперту по правовым вопросам также следует обеспечить основную группу обзорной информацией о процедурах подачи и рассмотрения любых жалоб, относящихся к спискам избирателей. Так как за списки часто отвечают местные органы управления или местные избирательные органы, контроль за их решениями обычно находится в ведении местных судов. Важную роль в выяснении распространенности таких проблем и выявлении возможных недостатков в процедурах обжалования играют долгосрочные наблюдатели.

Вопросы для проверки

- * Какова процедура внесения изменений в списки избирателей по запросу избирателей и подачи жалоб в связи с неправомерным включением избирателей в списки или исключением из списков?
- * В какой мере такие решения подлежат обжалованию?
- * Какая инстанция наделена полномочиями по разрешению жалоб по вопросам составления, ведения и обновления списков избирателей? Имеется ли реестр таких жалоб или возможность отслеживания хода их рассмотрения?
- * Осведомлена ли общественность о порядке внесения изменений в списки по запросам и подачи жалоб, касающихся реестра избирателей? Осведомлена ли общественность о сроках обжалования таких решений?
- * Принимаются ли решения по вопросам регистрации избирателей в срок, позволяющий избирателям принять участие в голосовании?
- * Подавались ли жалобы, связанные с конституционными правами?
- * Имеются ли какие-либо препятствия, затрудняющие оспаривание гражданами включение их в списки избирателей?

3. Регистрация кандидатов

Всеобщее избирательное право означает право каждого гражданина на участие в общественных делах своей страны, в том числе посредством выдвижения своей кандидатуры на выборную должность. Однако это право не абсолютно и может подвергаться определенным ограничениям. Эти ограничения могут быть разумными (например, по возрасту или гражданству), неразумными или несоразмерными (например, имущественный или образовательный ценз, политические взгляды, в некоторых случаях – чрезмерный ценз оседлости).⁵⁹ Лишение права быть избранным на основании обвинительного приговора суда по уголовному делу следует оценивать на предмет соответствия применимым международным стандартам.

Регистрация кандидатов, политических партий или списков кандидатов для участия в выборах чаще всего осуществляется избирательным органом – центральным либо окружным. Если регистрация производится на уровне избирательного округа, апелляции часто рассматривает местный административный суд или

⁵⁹ См. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. I.1.

вышестоящий избирательный орган. Жалобы на нарушения конституционных прав могут подлежать рассмотрению конституционным судом. Окончательный пересмотр решений по вопросам регистрации кандидатов должен относиться к юрисдикции судов. Пределы такого пересмотра должны охватывать все значимые действия, совершенные административным органом для принятия оспариваемого решения, такие как проверка сопроводительных документов или подписей, собранных потенциальным кандидатом. Бремя доказывания законности и процессуальной правомерности оспариваемого решения возлагается на административный орган.

При этом отмена или аннулирование регистрации кандидата – это чрезвычайная мера, которая фактически лишает зарегистрированных кандидатов возможности воспользоваться их пассивным избирательным правом. Поэтому такая мера может применяться лишь в случае самых серьезных нарушений закона и с соблюдением требований справедливого процесса РИС. Рекомендуется, чтобы наказания применялись соразмерно допущенному нарушению во избежание чрезмерно строгих или, наоборот, слишком мягких санкций.

Эксперту по правовым вопросам следует установить, какие существуют возможности обжалования решений по вопросам регистрации кандидатов, и проверить, были ли такие решения обжалованы. Необходимо обратить внимание на сроки рассмотрения апелляций судами, поскольку позднее принятие решения может сильно сократить или вовсе лишить кандидатов возможности вести предвыборную кампанию. Следует также проанализировать эффективность доступных судам средств правовой защиты. Суды должны иметь полномочия обязать зарегистрировать кандидатов, которым было незаконно отказано в регистрации. Простая отмена административного решения об отказе в регистрации сама по себе не обеспечивает своевременной регистрации и, соответственно, не способна эффективным образом восстановить нарушенные права кандидатов.

Поскольку процесс регистрации кандидатов к моменту прибытия миссии по наблюдению за выборами может уже завершиться, рекомендуется проанализировать соответствующие жалобы и апелляции с целью выявления возможных недостатков процесса регистрации. Анализ спорных случаев поможет эксперту по вопросам выборов оценить процесс и сформулировать рекомендации по его совершенствованию. Например, в апелляциях по вопросам регистрации кандидатов могут подниматься вопросы относительно процесса проверки собранных кандидатами подписей. Обвинения в злоупотреблении административными ресурсами в ходе сбора подписей должны проверяться органом РИС в целях обеспечения равных условий для всех кандидатов.

Вопросы для проверки

- * Могут ли решения по вопросам регистрации кандидатов быть обжалованы? Каковы сроки обжалования?
- * Какие решения по вопросам регистрации кандидатов подлежат судебному контролю? Кто может их обжаловать?
- * Каковы установленные сроки судебного разбирательства и принятия решения?
- * Каковы пределы исследования судебного контроля?
- * Какими средствами правовой защиты располагают суды?
- * Были ли какие-либо решения по вопросам регистрации кандидатов обжалованы? С каким результатом? Были ли потенциальные кандидаты, которым первоначально было отказано в регистрации, зарегистрированы по итогам рассмотрения жалоб или апелляций? Была ли аннулирована регистрация каких-либо кандидатов по итогам рассмотрения жалоб или апелляций? Как это отразилось на различных партиях? Наблюдаются ли в практике отмены решений по итогам обжалования какие-либо тенденции?
- * Имело ли место принятие решений с опозданием, которое ограничило или полностью лишило кандидатов возможности участия в выборах?
- * Пользовался ли процесс рассмотрения жалоб и апелляций доверием со стороны потенциальных кандидатов?

4. Предвыборные кампании

Поводом для жалоб, касающихся предвыборных кампаний, могут становиться самые разные проблемы. Многие мероприятия предвыборных кампаний предполагают осуществление основных прав на свободу собраний и свободу выражения мнений, в связи с чем ограничения этих прав могут приводить к жалобам. Проведение предвыборных кампаний часто регулируется избирательным и/или уголовным законодательством и кодексами поведения (или этики). Их нарушение может стать основанием для жалобы. В случае жалоб на нарушения кодекса поведения эксперту по правовым вопросам следует проверить его правовой статус и наличие в нем внутренних механизмов обжалования.

Жалобы могут быть связаны и с невыполнением местными властями своих обязанностей в ходе предвыборной кампании или их неравным отношением к кандидатам. Такие нарушения предвыборных кампаний, как подстрекательство к ненависти и насилию, подкуп избирателей, давление на избирателей и запугивание избирателей, обычно регулируются первичным законодательством. Другие аспекты проведения кампаний – например, нарушения, связанные с повреждением агитационных материалов, их незаконным размещением или отсутствием выходных данных – могут регулироваться подзаконными актами. Часто встречаются жалобы на злоупотребление должностными полномочиями

или административными ресурсами, а также жалобы, связанные с освещением кампании в СМИ (см. ниже).

В рассмотрении споров в ходе предвыборных кампаний часто задействованы различные органы. Вопросы выделения местными властями мест для размещения агитационных материалов или проведения предвыборных мероприятий могут относиться к компетенции местных судов, тогда как нарушения кандидатами и их сторонниками правил проведения агитации – к компетенции избирательных или правоохранительных органов. В то время как проверки по сообщениям о правонарушениях обычно проводятся правоохранительными органами, нарушения правил проведения агитации могут расследоваться избирательными или административными органами, с возможностью обжалования в суде. Основной группе экспертов следует выяснить, какая инстанция обладает компетенцией по рассмотрению жалоб, связанных с предвыборной кампанией в интернете. Эксперт по правовым вопросам также может обнаружить, что для рассмотрения жалоб на злоупотребление административными ресурсами или деятельность СМИ могут быть созданы специальные органы.

Если одна и та же жалоба может быть подана в различные органы (например, в избирательную комиссию, орган по надзору за финансированием избирательных кампаний и в регулятор в сфере массовой информации), следует изучить, как различные органы понимают пределы своей подведомственности и разграничивают ее на практике. Отклонение жалоб или же их простая пересылка между различными органами из-за нечеткости или пересечения подведомственности блокирует доступ к эффективным средствам правовой защиты.

Особенно важно, чтобы жалобы, касающиеся проведения предвыборных кампаний, рассматривались беспристрастно и с равным отношением ко всем конкурирующим кандидатам. Обеспечить такую беспристрастность может быть непросто, если избирательные органы формируются по политическому принципу, а местные и региональные власти тесно связаны с кем-либо из участников выборов. Если кандидаты и политические партии в ходе встреч с членами миссии жалуются на действия своих оппонентов, необходимо уточнить у них, подавались ли официальные жалобы, а если нет, то почему.

Так как многие жалобы и апелляции, связанные с проведением предвыборных кампаний, рассматриваются на местном уровне, в наблюдении за их рассмотрением часто задействуются долгосрочные наблюдатели. Важно, чтобы эксперт по правовым вопросам мог снабдить эксперта по политическим вопросам и долгосрочных наблюдателей обзорной информацией о том, с какими видами жалоб они могут столкнуться, и рекомендациями о том, с кем им следует встречаться и общаться по вопросам жалоб на нарушения в ходе проведения кампаний. Долгосрочным наблюдателям следует поручить, чтобы они старались получать копии любых документов и решений, относящихся к рассмотрению таких жалоб.

В ходе анализа эксперт по политическим вопросам вместе с экспертом по правовым вопросам должен изучить, какие санкции могут быть применены к кандидатам и партиям в случае нарушений. Если компетентные органы могут только выносить предупреждения участникам кампаний, нарушающим избирательное законодательство, такое средство правовой защиты может быть неэффективным.

Подкуп избирателей

Обвинения в подкупе избирателей весьма часто становятся предметом жалоб в ходе проведения кампаний. Эксперту по правовым вопросам следует содействовать эксперту по политическим вопросам в выяснении надлежащих каналов для подачи таких жалоб. Эксперту по правовым вопросам также следует уточнить элементы соответствующих составов правонарушений, предусмотренных уголовным или административным кодексом, а также требований для привлечения нарушителей к ответственности. Важно узнать, является ли преследование за такие нарушения делом публичного обвинения. Запрос об официальных жалобах на подкуп избирателей в ходе предыдущих выборов может выявить существующие проблемы – например, нежелание граждан сообщать о фактах подкупа избирателей, так как продажа голоса тоже является наказуемым преступлением, либо неверие политической оппозиции в способность и желание властей эффективным образом расследовать такие нарушения. Следует также отметить, что жалобы, связанные с подкупом избирателей, часто содержат элемент злоупотребления административными ресурсами. Эксперту по правовым вопросам также следует проверить, не саботируются ли такие расследования правоохранительными органами по причине той или иной политической зависимости.

Злоупотребление административными ресурсами

Злоупотребление государственными или «административными» ресурсами в целях получения преимущества на выборах – еще одно нарушение, которое может быть допущено в ходе предвыборной кампании, хотя оно может иметь место и на других стадиях избирательного процесса. Под этим термином понимается широкий спектр явлений, связанных с неправомерным использованием должностного положения, государственных СМИ, связей, финансовых и материальных ресурсов для влияния на результат выборов.⁶⁰ Злоупотребление административными ресурсами может включать использование служебного транспорта или помещений для целей проведения кампании, принуждение работников бюджетной сферы к участию в кампании, использование официальных церемоний или мероприятий для проведения агитации и анонсирование или запуск проектов с государственным финансированием в период кампании. Подобные действия ставят некоторых кандидатов в невыгодное положение, а зачастую могут стирать грань между государством и политической партией в нарушение пункта 5.4

60 См. Совместные руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, март 2014 г., п. 11, <<https://www.osce.org/ru/odhr/elections/406448>>.

Копенгагенского документа.⁶¹ Использование претендентами на переизбрание преимуществ своего должностного положения – частый случай злоупотребления административными ресурсами.

В международных рекомендуемых нормах по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами подчеркивается значение соблюдения принципов верховенства права и политических свобод, беспристрастности, нейтральности и профессионализма работников бюджетной сферы, прозрачности в использовании государственных средств, а также равенства возможностей для всех кандидатов на выборах.⁶² В этой связи эксперту по правовым вопросам следует выяснить, регулируется ли использование административных ресурсов достаточным образом и существует ли механизм обжалования нарушений. Для этого эксперту по правовым вопросам, возможно, потребуется изучить более широкий круг нормативно-правовых актов, поскольку правила использования административных ресурсов и должностного положения могут регулироваться другим законодательством. В этом контексте эксперту по правовым вопросам следует определить, существует ли разграничение между видами деятельности, которыми могут заниматься избранные должностные лица, с одной стороны, и прочие должностные лица, с другой стороны. В случае подачи официальных жалоб на злоупотребление административными ресурсами эксперту по правовым вопросам и другим членам миссии следует установить, насколько эффективно было проведено расследование по таким жалобам и какие меры реагирования были приняты. При подготовке рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования и практики в целях противодействия этой проблеме также необходимо использовать международные стандарты и примеры позитивной практики.

Вопросы для проверки

- * Какие действия могут предпринять заявители в случае нарушений правил проведения кампаний? Являются ли они доступными?
- * Обладают ли участники выборов необходимыми знаниями и пониманием процедур подачи жалоб на нарушения правил проведения предвыборных кампаний? Пользуется ли этот процесс их доверием?
- * Подавались ли жалобы на нарушения правил проведения кампаний? Если да, как они рассматривались? Были ли по итогам рассмотрения предоставлены эффективные средства правовой защиты? От каких политических групп (если таковые имеются) исходили эти жалобы?

61 В пункте 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. государства-участники соглашаются соблюдать «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

62 См. Совместные руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, 14 марта 2014 г., <<https://www.osce.org/ru/odhr/elections/227506>>.

- * Имеются ли отдельные механизмы обжалования нарушений или неравного обращения со стороны государства и местных властей? Предусматривают ли они эффективные средства правовой защиты?
- * Содержит ли закон положения, направленные на предотвращение злоупотребления административными ресурсами? Существует ли отдельный механизм обжалования? Какие средства правовой защиты им предусмотрены и насколько эффективными они являются?
- * Подавались ли жалобы в связи со злоупотреблением административными ресурсами? Каким образом они были рассмотрены?
- * Передаются ли сведения о подкупе избирателей и других наказуемых в уголовном или административном порядке правонарушениях в ходе кампаний на рассмотрение правоохранительных органов?
- * На каком этапе находится расследование таких нарушений в ходе текущего избирательного процесса? Обеспечивается ли исполнение решений? Имеет ли место коллизия подведомственности надзорных органов в законе или на практике?

5. Финансирование избирательных кампаний

Мониторинг соблюдения правил финансирования кампаний должен осуществлять независимый надзорный орган, который также должен иметь полномочия по привлечению к ответственности за нарушение правил. В некоторых странах такими полномочиями обладает центральный избирательный орган, тогда как в других странах эти функции возложены на другие административные ведомства.⁶³ Мониторинг финансирования кампаний может включать отслеживание пожертвований и расходов, однако чаще он подразумевает аудит отчетов о финансировании кампаний. Следуя существующей позитивной практике, некоторые страны требуют представления таких отчетов во время кампании и проверяют их до дня голосования. Однако окончательные отчеты о финансировании кампаний представляются уже после выборов.

При анализе соответствующих нормативно-правовых актов эксперту по финансированию кампаний следует оценить общее качество законодательства и его влияние на его реализацию на практике. Особое внимание необходимо обратить на регулирование вкладов третьих сторон и пожертвований в неденежной форме. При наличии требования о представлении отчетности следует выяснить, какие санкции предусмотрены за ее непредставление, нарушение сроков представления, сообщение неполной или неточной информации в отчетах, а также за принятие незаконных пожертвований или пожертвований, превышающих предельно допустимые размеры.

⁶³ См. также Руководство БДИПЧ по наблюдению за финансированием избирательных кампаний, с. 61–66.

Эксперту по финансированию кампаний вместе с экспертами по правовым и политическим вопросам также следует изучить практику рассмотрения жалоб и реагирования со стороны органа по надзору за финансированием кампаний. Заявления о нарушениях могут поступать от самых разных лиц – избирателей, организаций гражданского общества или кандидатов. Если надзорным органом проводится активный мониторинг финансирования и рассматриваются жалобы в период проведения кампаний, особенно важной становится его способность продемонстрировать свою беспристрастность. Наблюдателям следует проанализировать полномочия различных органов по проведению собственных расследований, временные рамки таких расследований и привлечения к ответственности участников выборов, чтобы удостовериться, что эти действия проводятся органом в рамках осуществления обычных полномочий и не имеют политической подоплеки.

Если надзор за финансированием кампаний осуществляется не избирательным, а другим органом, для обжалования его решений может существовать специальный порядок. Кроме того, обжалование решений надзорного органа может происходить в иные сроки, не зависящие от рассмотрения других избирательных споров.

Орган надзора за финансированием кампаний должен располагать диапазоном санкций, которые являются эффективными, соразмерными и сдерживающими – от предупреждений и штрафов за незначительные нарушения до лишения государственного финансирования (если таковое было предоставлено) и привлечения к уголовной ответственности за серьезные нарушения. Экспертам следует оценить адекватность нормативно-правовой базы и ее применения. Следует отметить, что работа надзорного органа обычно продолжается и в межвыборный период, что затрудняет проведение полного анализа. Наблюдения миссии могут быть дополнены сведениями, предоставленными различными участниками выборов, и информацией о предшествующей деятельности надзорного органа. Наблюдателям также необходимо проверить, располагает ли надзорный орган достаточными ресурсами для профессионального выполнения своих обязанностей, включая эффективное рассмотрение жалоб и расследование возможных нарушений.

Вопросы для проверки

- * Осуществляется ли независимым надзорным органом мониторинг соблюдения правил финансирования кампаний? Как этот орган рассматривает жалобы и проводит расследования? Уполномочен ли он проводить собственные расследования? Пользуется ли его деятельность доверием? Располагает ли он необходимыми ресурсами (например, экспертными кадрами, внешними аудиторами) для рассмотрения жалоб?
- * Какие санкции может применять орган по надзору за финансированием кампаний? Являются ли они эффективными, соразмерными и сдерживающими?

- * Поступали ли жалобы в адрес органа по надзору за финансированием кампаний? Как они влияют на различные политические группы?
- * Доступны ли кандидатам решения таких органов, выдаются ли они в установленный срок? Могут ли эти решения обжаловаться партиями, отдельными кандидатами и органами гражданского общества?
- * Указывают ли содержащиеся в жалобах и апелляциях сведения на недостатки нормативно-правового регулирования финансирования кампаний?

6. Органы управления выборами

Хотя органы управления выборами часто являются адресатами жалоб, их действия (или бездействие) также могут становиться предметом обжалования. Действия или бездействие нижестоящих органов управления выборами обычно подлежат обжалованию в вышестоящих органах управления выборами или в судах. В позитивной практике рекомендуется наличие четкой иерархии обжалования для недопущения ситуаций, когда апелляции отклоняются в связи с отсутствием юрисдикции либо рассматриваются несколькими органами одновременно. Заявитель не должен иметь возможности выбирать орган по рассмотрению своей жалобы.⁶⁴

В предвыборный период жалобы и апелляции могут относиться к любому из полномочий органов управления выборами – например, определение границ избирательных округов, формирование нижестоящих органов управления выборами и регистрация кандидатов и наблюдателей. Эксперту по вопросам выборов вместе с экспертом по правовым вопросам надлежит прояснить существующие механизмы обжалования различных решений и отметить, какие типы решений не могут быть обжалованы. По общему правилу, избирательным законодательством должна быть предусмотрена возможность судебного пересмотра всех решений, действий или бездействия органов управления выборами всех уровней.

Помимо индивидуальных решений, избирательные комиссии могут быть уполномочены издавать акты общего применения (нормативные акты). Такие акты тоже должны подлежать обжалованию. В некоторых правовых системах такой пересмотр возможен только посредством подачи конституционной жалобы. Эксперту по правовым вопросам следует изучить, кто имеет право на подачу конституционной жалобы, поскольку во многих странах таким правом обладает ограниченный круг лиц.⁶⁵ Тем не менее, лица, чьи права и интересы ущемлены

⁶⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.с.

⁶⁵ Не во всех странах конституционные суды принимают индивидуальные жалобы и международное право не содержит требования о возможности подачи индивидуальных конституционных жалоб. Право обращения в конституционный суд может быть предоставлено ограниченному кругу лиц и учреждений. Тем не менее, ЕСПЧ считает нарушением предусмотренного статьей 13 ЕКПЧ права на эффективное средство правовой защиты отсутствие прямого доступа к конституционному правосудию для лиц, заявляющих о нарушении своих прав, при отсутствии каких-либо иных эффективных средств правовой защиты (см. дело «Петков и другие против Болгарии»).

решениями, принятыми на основании таких нормативных актов, должны иметь право самостоятельно оспорить эти акты посредством эффективного судебного контроля.

Вопросы для проверки

- * Имеется ли в органах управления выборами система приема административных жалоб? Если да, является ли она доступной для всех?
- * Подлежат ли все типы решений, действия и бездействие органов управления выборами всех уровней судебному контролю?
- * Предоставили ли органы управления выборами информацию о количестве поступивших жалоб, ходе их рассмотрения и принятых решениях?
- * Какие существуют механизмы обжалования решений, действий и бездействия органов управления выборами? При наличии параллельных механизмов обжалования – как взаимодействуют друг с другом органы, рассматривающие жалобы, в целях предотвращения коллизий подведомственности или противоречащих друг другу решений? Эффективно ли это взаимодействие? Каким образом предоставляется информация о том, в какой именно орган необходимо подавать жалобу? Установлены ли конкретные сроки? Пользуются ли различные органы доверием?
- * Подлежат ли судебному пересмотру нормативные акты, издаваемые избирательными органами? Какова процедура этого пересмотра? Установлены ли его сроки? Соблюдаются ли эти сроки? От каких политических групп поступают запросы о таком пересмотре? Пользуется ли доверием орган, осуществляющий пересмотр? Имеются ли признаки какого-либо политического давления на этот орган?
- * Были ли обжалованы какие-либо решения, действия или бездействие избирательных органов? Как рассматривались эти жалобы?
- * Имели ли место жалобы, в результате которых проведение выборов в запланированные сроки могло быть или было остановлено?

7. Новые технологии голосования

Особого внимания заслуживают споры, связанные с использованием новых технологий голосования (НТГ). При внедрении НТГ их целью часто называют укрепление доверия общества к избирательному процессу и обеспечение достоверности результатов голосования.⁶⁶ Жалобы в отношении НТГ могут возникать на разных уровнях: от конституционности внедрения НТГ как таковых до процедур закупок электоральных технологий и допустимости электронных доказательств. Практика рассмотрения жалоб, касающихся НТГ, также влияет на общее доверие к избирательному процессу.

⁶⁶ См. также Руководство БДИПЧ по наблюдению за использованием новых технологий голосования (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2013) <<https://www.osce.org/ru/odihr/elections/104939>>.

Эксперт по правовым вопросам должен оказывать содействие эксперту по вопросам выборов и, если таковой имеется, эксперту по НТГ при анализе соответствия практики рассмотрения споров по вопросам НТГ национальному законодательству и применимым международным стандартам относительно правовых и технических требований к НТГ. Следует провести содержательный анализ соответствия решений по жалобам, касающимся НТГ, международным стандартам и позитивной практике электронного голосования, включая прозрачность, подотчетность, надежность и безопасность системы.⁶⁷ Необходимо учитывать, что системы НТГ должны действовать с соблюдением международных обязательств относительно демократических выборов, включая принцип всеобщего, равного, свободного и тайного голосования.

Вопросы для проверки

- * Имеют ли место на этих выборах споры, касающиеся НТГ? Каков их предмет?
- * Имеется ли информация о правовых и технических требованиях к НТГ во всеобщем доступе для облегчения процесса подачи жалоб?
- * Задействованы ли в этом процессе частные IT-компании? Если да, осведомлены ли они в достаточной степени о процедурах и сроках обжалования и апелляций?
- * Располагают ли компетентные органы достаточным временем, ресурсами и компетенцией для рассмотрения вопросов, касающихся НТГ, и работы с электронными доказательствами?

8. Средства массовой информации

Свобода слова, включая право на свободную передачу и получение информации, – один из краеугольных камней подлинно демократического избирательного процесса. Любая система разрешения споров, касающихся СМИ, должна соотноситься с главной целью – обеспечением свободного и активного обсуждения вопросов, интересующих общество. Тяжеловесное применение санкций по отношению к СМИ приводит к риску самоцензуры и подавлению журналистских расследований. Ограничения свободы слова должны быть предписаны законом, являться необходимыми для демократического общества и подчиняться принципу соразмерности.⁶⁸ Санкции должны соответствовать тяжести допущенного нарушения. Временное прекращение вещания или приостановление действия лицензии должно применяться только в случае наиболее серьезных и неоднократных нарушений, причем такие решения должны подлежать судебному контролю.

⁶⁷ См. также: Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Council of Europe's Committee of Ministers to member States on standards for e-voting and the accompanying Guidelines and Explanatory Memorandum [Рекомендация Комитета министров Совета Европы о стандартах электронного голосования с прилагаемыми руководящими указаниями и пояснительным меморандумом].

⁶⁸ См. также п. 24 Копенгагенского документа о соразмерности ограничений и пп. 33–34 Замечания общего порядка № 34 КПЧ ООН.

Особую обязанность обеспечивать справедливое, сбалансированное и беспристрастное освещение избирательных кампаний имеют общественные средства массовой информации. Также они часто обязаны уделять соразмерное внимание кандидатам и/или предоставлять им бесплатное эфирное время или печатную площадь на равной основе. Жалобы на деятельность СМИ – частое явление в ходе избирательных кампаний. Кандидаты, избиратели, наблюдатели и другие участники могут жаловаться на предвзятое отношение к кандидату или партии со стороны СМИ. Партии и кандидаты могут жаловаться на чрезмерное внимание СМИ к их оппонентам. Также предметом жалоб может становиться неравное отношение в части доступа к СМИ, преимущество должностных лиц, нарушение запрета на агитацию в «день тишины», публикация рейтингов, использование провокационной риторики, а также распространение недостоверной или неполной информации. Жалобы могут отражать растущую роль социальных сетей и вызовы, связанные с их регулированием.

Эксперт по СМИ должен с помощью эксперта по правовым вопросам изучить нормативно-правовое регулирование и определить порядок подачи и рассмотрения жалоб на действия печатных, электронных или онлайн-СМИ в ходе избирательной кампании. Обычно мониторинг освещения кампании в СМИ осуществляет отдельное ведомство – это может быть постоянный орган надзора в сфере массовой информации, саморегулируемый орган, избирательная комиссия или же временный орган, специально созданный для выполнения этой задачи на период выборов. В любом случае надзорный орган должен быть независимым и пользоваться доверием, а его работники должны быть квалифицированными и беспристрастными. Регулятор должен принять процедуры, позволяющие ему действовать *ex-officio*, принимать жалобы на несправедливое или незаконное освещение выборов в СМИ, проводить расследования, рассматривать жалобы и принимать решения.⁶⁹ Любые нормативные акты по вопросам освещения выборов в СМИ, издаваемые избирательными органами и/или органами регулирования в сфере массовой информации, должны предусматривать четкие сроки приема и рассмотрения жалоб.

Эксперт по вопросам СМИ должен с помощью эксперта по правовым вопросам определить, каким образом могут подаваться жалобы о клевете или диффамации. В соответствии с международным правом, диффамация не должна являться уголовно наказуемым преступлением, а законы о диффамации должны предусматривать достаточные меры защиты для журналистов и избегать избыточно строгих мер наказания.⁷⁰ Все обвинения в диффамации со стороны и в отношении должностных лиц следует рассматривать с соблюдением международных рекомендуемых норм, включая принцип, согласно которому должностные лица

69 См. также: ODIHR Handbook on Media Monitoring for Election Observation Missions [Руководство БДИПЧ по мониторингу средств массовой информации для миссий по наблюдению за выборами], п. 27.

70 Замечание общего порядка № 34 КППЧ ООН, п. 47.

в большей степени являются объектами усиленного внимания и критики, чем обычные граждане.⁷¹

Эксперту по правовым вопросам также следует оказывать содействие эксперту по вопросам СМИ при оценке существующих механизмов обжалования, включая способность регулятора в сфере массовой информации выступать независимым арбитром, а также соразмерность и эффективность доступных регулятору санкций. Решения этого органа должны подлежать быстрому и эффективному судебному контролю.

Эксперт по вопросам СМИ должен с помощью эксперта по правовым вопросам также изучить все текущие случаи уголовного преследования журналистов и работников СМИ, так как возбуждение уголовных дел против них может использоваться в качестве средства ограничения их свободы выражения мнения. Необходимо также изучить соблюдение свободы передвижения и обеспечение безопасности журналистов и работников СМИ для выявления случаев, когда журналисты и работники СМИ были не допущены на какое-либо мероприятие предвыборной кампании или им был причинен ущерб на таком мероприятии.

Вопросы для проверки

- * Какие пути обжалования действий СМИ предусмотрены законом?
- * Осуществляет ли специальное ведомство надзор за освещением кампании в СМИ? Имеет ли это ведомство репутацию эффективного, независимого, беспристрастного и профессионального органа? Располагает ли оно необходимыми ресурсами (кадровыми, материальными, техническими) для рассмотрения жалоб?
- * Какие санкции могут применяться надзорным органом в отношении СМИ? Соблюдается ли при назначении санкций принцип соразмерности и защиты свободы слова?
- * Имеются ли на данный момент жалобы на действия СМИ в ходе избирательного процесса? От кого они поступили и влияют ли они на различные политические силы? Как рассматривались эти жалобы?
- * Каковы особенности законодательства о диффамации? Отменена ли уголовная ответственность за диффамацию? Какие предусмотрены наказания? Пользуются ли должностные лица особой правовой защитой от диффамации со стороны СМИ? Имеются ли текущие или недавние случаи привлечения к ответственности за диффамацию?
- * Подавались ли журналистами жалобы, касающиеся доступа на мероприятия предвыборной кампании или обеспечения безопасности во время таких мероприятий?

71 См.: *Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation* [К определению диффамации: Принципы свободы выражения мнения и защита репутации], Article 19, 2017, [https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-\(online\)-pdf](https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-(online)-pdf).

Б. Жалобы и апелляции в день голосования

Непосредственно в день голосования жалобы могут высказывать избиратели, кандидаты и партии, наблюдатели, сотрудники избирательных органов и другие лица. Оперативное и эффективное урегулирование этих жалоб способствует укреплению доверия к избирательной системе и результатам выборов. Для подачи и рассмотрения жалоб в день голосования или сразу после него могут быть установлены более короткие сроки, чем в предвыборный период. Некоторые типы жалоб требуют рассмотрения и принятия решения еще до окончания голосования и подсчета голосов. Эксперту по правовым вопросам следует проинформировать краткосрочных и долгосрочных наблюдателей, а также других экспертов основной группы о важных с точки зрения наблюдения аспектах оценки механизмов приема и рассмотрения жалоб в день голосования.

1. Идентификация избирателей и списки избирателей

Жалобы, касающиеся идентификации избирателей и списков избирателей, обычно поступают от избирателей, которые были не допущены к голосованию по причине отсутствия документа, удостоверяющего личность, или отсутствия сведений об избирателе в списке, что не позволяет им реализовать свое право голоса. Нормативно-правовыми актами должны быть предусмотрены процедуры, позволяющие таким избирателям требовать восстановления своих прав путем обращения в местный суд с жалобой на недопуск к голосованию или отсутствие в списке избирателей. Добавление избирателей в списки на избирательных участках в день голосования должно допускаться только по решению суда.⁷² Эксперт по правовым вопросам должен предоставить краткосрочным наблюдателям общую информацию о возможности и процедуре подачи жалоб, касающихся регистрации избирателей, в день голосования, а также обо всех аспектах, на которые следует обратить внимание наблюдателям.

Все эти механизмы должны быть изучены экспертом по правовым вопросам на предмет их эффективности и соответствия другим международным стандартам. Один из конкретных моментов, на который следует обратить внимание, – это местонахождение суда или другого органа, в который избиратель может подать свою жалобу: как далеко нужно ехать избирателю, чтобы добиться пересмотра решения? Если судебный пересмотр в день голосования возможен, суд должен находиться на приемлемом расстоянии от избирательных участков, а рассмотрение жалобы должно осуществляться оперативно.

2. Нарушения процедур в день голосования

Поводами для жалоб на нарушения процедур в день голосования могут становиться как малозначительные недостатки, так и масштабные манипуляции, совершаемые членами участковых избирательных органов, избирателями, наблюдателями

⁷² Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. I.1.2.iv.

или представителями партий. Адресатами таких жалоб чаще всего являются избирательные и правоохранительные органы. Нормативно-правовыми актами должно быть предписано оперативное рассмотрение таких жалоб избирательными органами всех уровней. Наблюдателям за выборами необходимо оценить, в какой мере процесс рассмотрения жалоб соответствует принципам беспристрастности, эффективности и прозрачности. Избирательное законодательство должно предусматривать особые процедуры и сроки для подачи и рассмотрения жалоб в день голосования.

До дня голосования эксперту по правовым вопросам следует выяснить, имеется ли специальный формуляр для подачи жалоб, вносятся ли жалобы в журнал избирательного участка и имеются ли процедуры уведомления или передачи жалоб в вышестоящий избирательный орган. В методических руководствах по процедурам дня голосования обычно содержатся инструкции для работников избирательных участков по приему и рассмотрению жалоб в день голосования. Краткосрочным наблюдателям следует сообщить о необходимости узнавать, были ли на том или ином избирательном участке поданы официальные жалобы, а также наблюдать за процессом подачи жалоб в их присутствии. Наблюдателям также следует спрашивать у заявителей жалоб, остались ли они удовлетворены их рассмотрением.

В день голосования жалобы, как правило, прежде всего рассматриваются избирательным органом того участка, на котором произошел инцидент. Соответственно, члены этого органа часто должны разбирать жалобы на свои собственные действия или бездействие, поэтому тем важнее становится право на обжалование его решений. Эксперт по правовым вопросам должен изучить порядок обжалования решений участкового избирательного органа по жалобам и доступность процесса апелляции. Эксперту по правовым вопросам также следует выяснить, допускается ли подача жалоб на действия или бездействие участкового избирательного органа непосредственно в вышестоящий избирательный орган.

Активную роль в мониторинге целостности избирательного процесса могут играть общественные наблюдатели и представители партий. Часто они обладают правом подачи жалоб на любые замеченные ими нарушения в день голосования; если законодательство не предоставляет им такого права или они не могут реализовать его на практике, эксперту по правовым вопросам следует отметить это ограничение при оценке системы РИС. Краткосрочным международным наблюдателям следует рассматривать общественных наблюдателей и партийных представителей как ценный источник информации и опрашивать их о фактах подачи официальных жалоб, в дополнение к запросу такой информации у председателя участкового избирательного органа. Краткосрочным наблюдателям следует фиксировать все отказы членов избирательного органа принимать или регистрировать жалобы. Недопуск наблюдателей к наблюдению за определенными процедурами (например, подсчет голосов и табуляция результатов) вызывает

вопросы относительно прозрачности и целостности избирательного процесса и может стать поводом для жалобы.

Жалобы на нарушения в день голосования также могут адресоваться полиции и другим правоохранительным органам. Миссия по наблюдению за выборами должна выяснить, какие инструкции были даны правоохранительным органам в отношении действий в случае совершения правонарушений на выборах и как эти инструкции были поняты сотрудниками таких ведомств.⁷³ Кроме того, полиция может быть призвана восстановить порядок на избирательном участке и узнавать о совершении правонарушения на выборах. Жалобы также могут касаться действий (или бездействия) самой полиции.

3. Нарушения запрета на агитацию в «день тишины»

Запрет на агитацию может действовать в день голосования или в краткий период, предшествующий ему. Жалобы на нарушения запрета обычно представляются в избирательный или иной орган. Если речь идет об использовании средств массовой информации, жалобы и дополнительные запросы могут направляться в надзорный орган в сфере массовой информации. Эксперты по вопросам СМИ и правовым вопросам должны изучить эффективность реагирования и мер, которые принимаются компетентными органами, а также соразмерность доступных и применяемых санкций. Учитывая усиление роли интернета и социальных сетей в агитации, экспертам по вопросам СМИ, политическим и правовым вопросам следует выяснить, каким образом рассматриваются нарушения запрета на агитацию в случаях, когда такая агитация ведется в интернете, и какие проблемы возникают в этой связи в части регулирования и обеспечения исполнения решений. Рассылка текстовых сообщений группам избирателей без их согласия или распространение политических и агитационных материалов посредством социальных сетей в день голосования или накануне могут являться нарушением запрета на агитацию. Кроме того, такие действия также могут нарушать положения о защите персональных данных.

Вопросы для проверки

- * Какие процедуры предусмотрены законодательством для избирателей, не допущенных к голосованию по причине отсутствия документа, удостоверяющего личность, или отсутствия в списке избирателей? Насколько доступными являются эти средства правовой защиты? Были ли они использованы? Наблюдалась ли повышенная частотность таких инцидентов в отдельных регионах по сравнению с другими регионами?
- * Кто обладает правом жаловаться на нарушения, замеченные на избирательных участках? Какие процедуры применяются к таким жалобам? Как фиксируются эти жалобы?

⁷³ См. также Рекомендации для служб, обеспечивающих общественную безопасность во время выборов (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2017), с. 62–67 <<https://www.osce.org/odihr/elections/339581>>.

- * Какова процедура обжалования решений участкового избирательного органа по жалобам? Насколько доступным является процесс апелляции?
- * Наблюдали ли члены миссии рассмотрение жалоб на нарушения на избирательных участках? Как происходило рассмотрение и фиксация этих жалоб? Пользовались ли эти механизмы доверием?
- * Сообщали ли общественные наблюдатели членам миссии о каких-либо нарушениях в день голосования? Подавались ли общественными наблюдателями официальные жалобы? Подавались ли официальные жалобы партийными представителями?
- * Предоставили ли избирательные органы информацию о поступивших жалобах, ходе и результатах их рассмотрения?
- * Имели ли место в день голосования жалобы на совершение правонарушений? Каких видов правонарушений? Как рассматриваются эти жалобы? Отмечается ли связь таких инцидентов с конкретными регионами или политическими группами?
- * Кому могут быть адресованы жалобы на нарушения запрета на агитацию в «период тишины»? Подавались ли такие жалобы и реагировали ли компетентные органы, действуя ex-officio? Как рассматривались эти жалобы?

Жалобы на нарушения, допущенные в ходе голосования или подсчета голосов на избирательных участках в день голосования, в некоторых случаях могут быть поданы впоследствии в вышестоящий избирательный орган. Как и в случае жалоб в день голосования, для подачи и рассмотрения жалоб после дня голосования могут действовать сокращенные сроки. Вышестоящий орган должен рассмотреть по существу любую жалобу, содержащую сведения о серьезных происшествиях или нарушениях, допущенных в день голосования, даже если она не соответствует формальным требованиям допустимости или представлена с нарушением сроков (см. также Главу II выше).

В. Оспаривание итогов выборов

Доверие к избирательному процессу поддерживается, когда жалобы на итоги голосования рассматриваются независимым органом, открыто и прозрачно, в разумные сроки и с соблюдением требований надлежащего процесса. Часто в избирательном законодательстве отдельно регулируются жалобы, связанные с оспариванием итогов выборов во всем избирательном округе или во всей стране.

В позитивной практике рекомендуется, чтобы все кандидаты и избиратели, зарегистрированные в соответствующем избирательном округе, имели право на обжалование, при этом в отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа заявителей.⁷⁴ На практике в ряде государств-участников право на оспаривание итогов выборов на уровне отдельного округа

⁷⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.f.

или всей страны предоставлено только кандидатам. Эксперту по правовым вопросам следует выяснить, кто имеет право оспаривать результаты на каждом уровне, и оценить, не является ли это право чрезмерно ограниченным и соблюден ли баланс с правом кандидатов, получивших необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступить в должность.⁷⁵

В ряде государств-участников допускаются более длительные сроки для представления и рассмотрения жалоб об оспаривании результатов выборов. Хотя разрешение таких споров в общем случае должно быть быстрым, существует ряд дополнительных факторов, которые необходимо принять во внимание, учитывая особый характер подобных жалоб. Во-первых, временные рамки должны позволять подготовить мотивированные жалобы и апелляции, соответствующие всем юридическим требованиям. Во-вторых, срок рассмотрения таких жалоб должен быть достаточным для исследования всех поднятых вопросов, включая изучение всех материальных доказательств и, при необходимости, проведение пересчета бюллетеней. В-третьих, окончательные итоги голосования не должны подводиться до тех пор, пока не будут рассмотрены все поступившие жалобы и пройдены все апелляционные инстанции. В позитивной практике срок рассмотрения и принятия решений по жалобам на предварительные итоги не превышает одного месяца, а на рассмотрение всех жалоб и апелляций отводится два месяца после дня голосования.

Компетентный орган, наделенный полномочиями по рассмотрению заявлений об оспаривании результатов голосования или выборов в послевыборный период, должен иметь право исследовать все доказательства с одного или более участков для голосования или центров подсчета голосов в пределах округа, в котором оспаривается результат выборов. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать результаты голосования или выборов на любом уровне в тех случаях, когда допущенные нарушения могли повлиять на итог.⁷⁶ Члены органа по рассмотрению жалоб должны располагать достаточно четкими правилами для рассмотрения таких жалоб (в том числе о том, при каких обстоятельствах они должны назначать пересчет голосов или признавать результаты выборов недействительными полностью или частично). Этот процесс должен регулироваться законом и подлежать судебному пересмотру в высшей судебной инстанции, либо в нижестоящем суде с возможностью апелляции в высшую судебную инстанцию, либо ее эквивалент. Для обеспечения доверия к результатам выборов избиратели должны быть проинформированы о возможностях обжалования.⁷⁷ По общему правилу, должна существовать возможность аннулировать результаты выборов полностью или только результаты голосования по отдельным избирательным округам или избирательным участкам.⁷⁸ За аннулированием

⁷⁵ Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 7.9.

⁷⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.е.

⁷⁷ Замечание общего порядка № 25 СПЧ ООН, п. 20.

⁷⁸ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, указ. соч., сноска 5, п. II.3.3.е.

результатов выборов в отдельных районах должно следовать проведение в этих районах повторных выборов.

Вопросы для проверки

- * Предоставили ли избирательные органы информацию о поступивших жалобах, ходе и результатах их рассмотрения?
- * Допускается ли нормативно-правовыми актами оспаривание итогов выборов? Предоставлено ли право на такое оспаривание достаточно широкому кругу лиц? Каковы процедуры и сроки подачи и рассмотрения таких жалоб?
- * Располагает ли орган по рассмотрению жалоб достаточным временем и ресурсами для проведения надлежащего разбирательства?
- * Наделен ли орган по рассмотрению жалоб полномочиями по исследованию всех соответствующих доказательств и может ли он при необходимости назначать пересчет бюллетеней?
- * Наделен ли орган по рассмотрению жалоб полномочиями по аннулированию результатов голосования или выборов, если допущенные нарушения могли повлиять на их итог? Насколько хорошо понимаются эти стандарты и юридические процедуры?
- * Имело ли место оспаривание результатов выборов? Как были рассмотрены такие заявления? Какие жалобы были наиболее серьезными?
- * Были ли объявлены повторные выборы в районах, где результат был аннулирован?
- * Пользуется ли доверием система РИС в части оспаривания результатов выборов местного и национального уровня?
- * Какие причины назывались теми, кто воздержался от подачи жалоб и апелляций?



v.

Участие недостаточно представленных групп

Женщины, национальные меньшинства и лица с инвалидностью остаются недостаточно представленными во многих сферах – в том числе среди кандидатов, избирателей, членов избирательных комиссий, представителей СМИ и наблюдателей. Они могут сталкиваться с различными препятствиями, в том числе при регистрации в качестве избирателя или кандидата, доступе к СМИ, на избирательные участки, к системе РИС и т. п., а также с перекрестной и множественной дискриминацией. Участию этих групп уделяется особое внимание в ходе деятельности БДИПЧ по наблюдению за выборами, включая выполнение предыдущих рекомендаций и отчетность. В данной главе обсуждаются общие вопросы, связанные с тем, как те или иные результаты процесса РИС могут влиять на эти недостаточно представленные группы.

А. Женщины

Гендерное равенство должно рассматриваться в контексте процесса РИС точно так же, как и в других тематических сферах миссий по наблюдению за выборами.⁷⁹ Эксперт по правовым вопросам должен совместно с ведущим экспертом по вопросам участия женщин и другими членами миссии уделять внимание всем жалобам на неравное отношение к женщинам в ходе избирательного процесса: например, несоблюдение гендерных квот при формировании списков кандидатов или неравный доступ к ведению агитации или СМИ. Эксперту по правовым вопросам следует проверить, имеют ли организации гражданского общества (в том числе те, кто защищает интересы женщин или меньшинств) право подавать жалобы в интересах общества.

Эксперт по правовым вопросам должен выяснить, рассматриваются ли подобные жалобы в том же порядке, что и все остальные жалобы. Эксперту следует также отметить случаи, когда соответствующие обеспокоенности имеют место, однако женщины воздерживаются от подачи официальных жалоб. Это может свидетельствовать о недоверии системе или о том, что подача жалоб связана с дополнительными затруднениями для женщин. Эксперту по правовым вопросам следует проверить, сталкиваются ли женщины на практике с неравным отношением в рамках процесса РИС. Хотя законом могут быть предусмотрены равные условия, на практике процедуры могут быть несоразмерно затруднительными для женщин. Например, порядок подачи жалоб или апелляций, связанный с необходимостью расходов на поездки или уплаты судебных пошлин, может представлять собой более серьезное препятствие для женщин в обществах, где имеет место неравенство в оплате труда мужчин и женщин.

Эксперту по правовым вопросам следует обратить внимание на количество женщин в составе органа по разрешению споров и отметить, наблюдаются ли проявления какого-либо неравенства с точки зрения их доступа к участию в опросе сторон или обсуждении решения.

Вместе с другими экспертами эксперту по правовым вопросам следует изучить, в какой мере система РИС способствует поощрению участия женщин в выборах. Государства-участники КЛДЖ связаны позитивным обязательством по улучшению фактического положения женщин путем осуществления конкретных и эффективных стратегий и борьбы с бытующими гендерными стереотипами.⁸⁰ Это обязательство предполагает принятие особых мер по поощрению участия женщин в политической жизни, и такие меры могут предусматриваться и в процедурах

79 См. Руководство по мониторингу участия женщин в выборах (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2004) <<https://www.osce.org/ru/odhr/elections/13938>>.

80 Общая рекомендация № 25 по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин о временных специальных мерах <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rw-main/opendocpdf.pdf?rel=doc=y&docid=52d9050d4>>. Также см. План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, 7 декабря 2004 г., <<https://www.osce.org/ru/mc/23295>> п. 44. d.

РИС.⁸¹ Если в ходе наблюдения выявляется дискриминационное отношение к женщинам в системе РИС, миссии по наблюдению за выборами необходимо рекомендовать принять специальные меры – например, провести обучение по повышению гендерной осведомленности для органов, рассматривающих споры.

Вопросы для проверки

- * Сталкиваются ли женщины с препятствиями при доступе к правосудию в целом и, в частности, с препятствиями институционального и процедурного характера при взаимодействии с системой РИС?
- * Высказывались ли собеседниками обеспокоенности по поводу неравного отношения к женщинам в каком-либо качестве в избирательном процессе? Если да, подавались ли официальные жалобы?
- * Сталкиваются ли женщины на практике с неравными условиями при взаимодействии с системой РИС?
- * Можно ли каким-либо образом улучшить систему РИС в целях поощрения участия женщин в выборах?

Б. Национальные меньшинства

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство обеспечивать эффективное участие национальных меньшинств в общественной жизни, включая выборы. Поэтому в состав некоторых миссий по наблюдению за выборами включается отдельный эксперт по вопросам национальных меньшинств. Эксперт по правовым вопросам должен совместно с экспертом по вопросам национальных меньшинств провести оценку доступности системы РИС для национальных меньшинств.⁸²

В странах, где национальные меньшинства проживают сконцентрированно в тех или иных географических районах, законодательство может содержать особые положения о предоставлении официальных документов на языках меньшинств и праве использовать их в официальных процедурах или пользоваться услугами переводчика. Эксперту по правовым вопросам следует изучить все соответствующие положения законодательства и проверить, соответствуют ли им процедуры разрешения избирательных споров. Даже если такого законодательства нет, эксперт по правовым вопросам или вопросам выборов должен выяснить, на каком языке (языках) предоставляются документы и материалы относительно РИС, и оценить, как отражается наличие или отсутствие таких материалов на языке меньшинств на доступности процедур для этих меньшинств. В странах с географической концентрацией меньшинств экспертам также следует проверить местонахождение органов, задействованных в процессе разрешения избирательных споров. Особое внимание нужно уделить менее заметным препятствиям, с

81 Например, предоставление бесплатной правовой помощи женщинам-кандидатам.

82 См. ODIHR Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities [Руководство по мониторингу и поддержке участия национальных меньшинств в избирательных процессах], (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2014) <<https://www.osce.org/odihr/elections/124067>>.

которыми могут сталкиваться сообщества меньшинств. Подача жалобы связана с риском стигматизации, что ставит членов конкретной группы перед необходимостью учитывать риски того, что негативным последствиям могут подвергнуться не только они лично, но и вся их община. Избиратели из числа меньшинств или их представители могут представлять жалобы в отношении действий, направленных на подавление их явки или манипулирование их голосами, или в связи с отсутствием избирательных материалов на родном языке.

На положение национальных меньшинств и их доверие к процессу РИС также может влиять состав органа по рассмотрению жалоб. Экспертам следует изучить, имеются ли в законе специальные положения относительно представительства национальных меньшинств в составе органов по проведению выборов и судов. Эксперт по правовым вопросам также может вести непосредственное наблюдение за тем, как органы РИС относятся к национальным меньшинствам в ходе разбирательств или изучения соответствующих документов. Проявления предвзятости или неравного отношения по признаку принадлежности к национальным меньшинствам следует проверить на предмет наличия дискриминационного обращения.⁸³

Вопросы для проверки

- * Содержит ли законодательство специальные положения об использовании языков национальных меньшинств?
- * Предоставляются ли документы и информационные материалы на языках национальных меньшинств?
- * Имеют ли национальные меньшинства доступ к системе РИС и могут ли они эффективным образом ею пользоваться?
- * Содержит ли законодательство положения о представительстве национальных меньшинств в составе органов по рассмотрению споров?
- * Имеются ли признаки предвзятости или потенциально дискриминационного обращения с национальными меньшинствами в процессе РИС?
- * Подавались ли официальные жалобы, касающиеся прав национальных меньшинств в процессе выборов?

В. Лица с инвалидностью

Оценка возможности полноценного участия лиц с инвалидностью в избирательном процессе является важным компонентом деятельности по наблюдению за выборами, и все члены миссии должны принимать это во внимание при работе в своих географических регионах или тематических областях.⁸⁴ Что касается РИС, эксперту по правовым вопросам необходимо выяснить, подавались ли какие-либо

⁸³ Вывод о наличии дискриминации требует исследования, имеется ли различие в обращении с людьми в относительно схожем правовом положении без каких-либо объективных и разумных обоснований.

⁸⁴ См. Руководство по наблюдению и поддержке участия в выборах лиц с инвалидностью (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2017).

жалобы или апелляции по этой теме. Такую информацию могут предоставить государственные ведомства, общественные организации и другие профильные организации, работающие с лицами с инвалидностью.

Конвенция ООН о правах инвалидов требует, чтобы все избирательные процессы были доступными для лиц с инвалидностью. Достичь этого можно за счет проактивного подхода, при котором сервисы с самого начала делаются доступными для всех, либо за счет мер разумной адаптации, позволяющих лицам с инвалидностью осуществлять свои права на равной основе с другими.⁸⁵ Основная информация о выборах, включая порядок подачи жалоб и апелляций, должна предоставляться в различных доступных форматах, которые могут включать шрифт Брайля, крупный шрифт, аудиоверсии, упрощенные версии и язык жестов. Эксперту по правовым вопросам или по вопросам выборов следует проверить, предоставляются ли информационные материалы по разрешению избирательных споров в доступных форматах, и осведомиться у организаций, работающих лицами с инвалидностью, о существующих проблемах доступности процесса. Эксперт по правовым вопросам также не должен забывать о доступности механизмов РИС лицам с инвалидностью (например, физическая доступность или информация на языке жестов) при непосредственном наблюдении за слушаниями в судах и других учреждениях.

Вопросы для проверки

- * Выказывались ли озабоченности, касающиеся участия лиц с инвалидностью в избирательных процессах, в том числе в качестве избирателей, кандидатов или членов избирательных органов? Если да, были ли поданы официальные жалобы?
- * Предоставляются ли важные документы и информационные материалы в доступных форматах?
- * Доступны ли механизмы РИС лицами с инвалидностью, включая физическую доступность соответствующих учреждений?

⁸⁵ См. подробнее о Конвенции о правах инвалидов здесь: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.



vi.

Роль миссий и наблюдателей БДИПЧ

Задача деятельности по наблюдению за выборами – оценить, в какой степени принятая в стране система РИС действует на практике и соответствует обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также позитивной практике. Для этого требуется тщательный анализ конституционных требований, законов и нормативно-правовых актов о выборах, а также внимательный мониторинг процесса РИС. Следует также принимать во внимание авторитетные международно-правовые документы и отчеты по соответствующим вопросам (например, верховенство права и независимость судебной системы), включая документы органов по правам человека ООН, специальных докладчиков ООН, Венецианской комиссии и органов Совета Европы.

Эксперты основной группы, долгосрочные и краткосрочные наблюдатели под общим руководством главы миссии выполняют задачу по оценке процесса разрешения избирательных споров на различных этапах избирательного процесса. В данной главе приведены рекомендации для экспертов и других членов миссии, а также предложения для миссий по оценке выборов и мероприятий по выполнению рекомендаций.

А. Миссия по оценке потребностей

Миссии по оценке потребностей (МОП) направляются БДИПЧ для оценки необходимости осуществления наблюдения за выборами в том или ином формате в государстве-участнике ОБСЕ. Члены МОП проводят встречи с различными участниками избирательного процесса для изучения хода подготовки к выборам, последних изменений законодательства, а также оценки доверия к избирательному процессу.

Вопросы для проверки

- * Вносились ли поправки в законодательство или процедуры, касающиеся РИС?
- * Как собеседник оценивает нормативно-правовое регулирование РИС? Предоставляют ли временные рамки достаточно времени для подготовки и рассмотрения спора, позволяя при этом применить эффективные средства правовой защиты?
- * Существуют ли какие-либо ограничения права на подачу жалобы?
- * По каким вопросам было подано больше всего жалоб (если таковые были) в ходе предыдущих выборов? Каков был их результат? Высказывалась ли обеспокоенность относительно неисполнения решений?
- * Были ли приняты меры для выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ, касающихся РИС? Если нет, что помешало выполнению рекомендаций?
- * Каков был результат инициированных в ходе предыдущих выборов уголовных расследований?
- * Были ли с момента прошлых выборов поданы какие-либо жалобы, касающиеся выборов? Выносились ли дела на рассмотрение Комитета по правам человека ООН, ЕСПЧ, органов ООН или Европейского уполномоченного по правам человека?
- * Если БДИПЧ известно о жалобе, представленной в ЕСПЧ, или о решении ЕСПЧ в отношении данной страны – на каком этапе находится исполнение?
- * Пользуются ли доверием органы по проведению выборов, суды и другие органы по рассмотрению жалоб?
- * Подвергалась ли влиянию институциональная независимость судов с момента предыдущих выборов? Уверены ли участники избирательного процесса в независимости судебной системы?

Б. Деятельность по наблюдению за выборами

В зависимости от формата наблюдения за выборами БДИПЧ, миссия может располагать различными ресурсами для наблюдения за процессом РИС. Основная ответственность за анализ нормативно-правового регулирования рассмотрения жалоб и апелляций, мониторинг рассмотрения споров, изучение выполнения процедур и анализ содержания решений возлагается на эксперта по правовым вопросам.

Основой для проведения оценки и подготовки рекомендаций по вопросам РИС является национальное законодательство, обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства и стандарты демократических выборов, упомянутые в Главе II и Приложении А. При необходимости также следует учитывать позитивную практику и ссылаться на нее.

Помимо обязательств ОБСЕ, действие которых распространяются на все государства-участники, эксперту по правовым вопросам также следует принимать во внимание конкретные нормы той или иной страны, а также другие применимые международные обязательства и стандарты – например, документы ООН, Совета Европы и СНГ.

Члены миссии также должны изучить предыдущие оценки системы РИС в данной стране, а также нормативно-правовое регулирование в более широком контексте. Такой анализ можно найти в предыдущих отчетах БДИПЧ о наблюдении за выборами, совместных юридических заключениях БДИПЧ и Венецианской комиссии, отчетах общественных наблюдателей и документах государственных и международных структур. Кроме того, миссии следует выступать с конструктивными предложениями поправок, улучшений и примеров позитивной практики, которые могут быть введены в законодательство, в особенности если в ходе оценки выявлены серьезные недочеты. Даже там, где нормативно-правовыми документами создана основа для эффективного разрешения избирательных споров, эксперту по правовым вопросам следует изучить их выполнение на практике. Другие эксперты основной группы должны знать о конкретных аспектах РИС в своих сферах и оценивать их вместе с экспертом по правовым вопросам.

В разделе отчета о наблюдении за выборами, посвященном жалобам и апелляциям, нужно как можно более сжато описать систему разрешения споров и дать ей оценку, стараясь излагать материал языком, понятным для неспециалистов, но при этом не упуская существенных нюансов. Оценка нормативно-правового регулирования и соответствующих процедур должна быть сбалансированной и указывать как позитивные, так и негативные моменты. Следует уделить существенное внимание выполнению норм и правил на практике, в том числе на основе данных, полученных в ходе личного наблюдения за процессом. Конкретные дела следует использовать для иллюстрации достоинств и недостатков системы или указания на ключевые аспекты проведения демократических выборов в целом.

Основные задачи эксперта по правовым вопросам:

- Анализ нормативно-правового регулирования подачи и рассмотрения жалоб и апелляций в целях:
 - ✓ изучения четкости и полноты регулирования данной сферы в законодательстве;
 - ✓ оценки соответствия законодательства международным стандартам, обязательствам ОБСЕ и позитивной практике, касающимся разрешения избирательных споров;
 - ✓ выявления несоответствий и пробелов в законодательстве, требующих дополнительного уточнения;
 - ✓ рассмотрения установленных сроков подачи и рассмотрения жалоб, а также их влияния на различные стадии избирательного процесса.
- Понимание соблюдения принципа верховенства права в стране, доверия судебной системе, а также влияния этих факторов на процесс разрешения избирательных споров.
- Подготовка подробного описания принятой в стране системы разрешения избирательных споров для членов миссии.
- Тщательное изучение установленных процедур подачи жалоб и их рассмотрения полномочными органами; процедур регистрации жалоб и апелляций комиссиями и судами и их последующего рассмотрения; установление контактов с судами и комиссиями в целях наблюдения за рассмотрением жалоб.
- -Отслеживание всех жалоб по вопросам выборов в целях изучения характера жалоб и оценки соблюдения сроков их подачи и рассмотрения.
- Наблюдение (по возможности личное) за рассмотрением жалоб и апелляций компетентными органами; оценка справедливости процесса, соблюдения принципа надлежащего процесса и прав заявителя и ответчика.
- Анализ принятых по жалобам и апелляциям решений в целях оценки их обоснованности, а также выявления любых несоответствий, политической предвзятости и т.п.
- Анализ содержания жалоб в целях оценки компетенции их авторов по подготовке эффективных жалоб, а также выявления любых закономерностей (например, географических или тематических); изучение жалоб, отклоненных или оставленных без рассмотрения или перенаправления в другой орган.

- В ходе встреч с собеседниками – сбор сведений о конкретных жалобах, степени доверия органам РИС, а также о случаях, когда жалобы не были поданы, и о причинах таких случаев.
- Запрос у собеседников их мнений о системе разрешения избирательных споров, взаимодействии с органами по рассмотрению жалоб и степени осведомленности всех заинтересованных сторон о процедурах.
- Методическое сопровождение и привлечение внимания других экспертов основной группы, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей к конкретным аспектам жалоб и апелляций на выборах, на которые им следует обратить внимание в ходе наблюдения; анализ информации, предоставленной долгосрочными и краткосрочными наблюдателями.
- Помощь другим экспертам основной группы в анализе нормативно-правовых актов и практики рассмотрения жалоб и апелляций по их тематическим областям, включая регистрацию избирателей и кандидатов, проведение и финансирование кампаний, освещение выборов в СМИ и положение национальных меньшинств.
- Совместно с другими экспертами основной группы – разработка рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования и практики рассмотрения жалоб и апелляций на выборах.
- Сбор информации и подготовка отчетов о количестве и характере жалоб, оценка рассмотрения жалоб, апелляций и правонарушений в течение всего избирательного процесса.
- Оценка доступности, справедливости, эффективности и прозрачности процесса РИС, включая положение недостаточно представленных групп, в том числе женщин, лиц с инвалидностью и национальных меньшинств.
- Оценка законности, справедливости и последовательности решений избирательных органов, судов и других органов, и выявление любых случаев единичной или систематической политической предвзятости.
- Оценка эффективности средств правовой защиты и их исполнения.

Задачи других экспертов основной группы

- В ходе встреч с политическими партиями, кандидатами, СМИ и организациями гражданского общества в рамках наблюдения за выборами – сбор информации о конкретных проблемах, а также степени доверия системе РИС.
- Анализ нормативно-правового регулирования рассмотрения жалоб и апелляций в своих тематических областях при содействии эксперта по правовым вопросам.

- Информирование эксперта по правовым вопросам о возможных случаях РИС в соответствующей тематической области наблюдения.
- Мониторинг процесса обжалования и апелляций в соответствующих тематических областях и предоставление информации об этом эксперту по правовым вопросам.

Задачи долгосрочных наблюдателей

- Мониторинг рассмотрения жалоб и апелляций на выборах в своем регионе наблюдения в соответствии с рекомендациями эксперта по правовым вопросам, а также предоставление информации основной группе экспертов.
 - ✓ Рассматриваются ли жалобы быстро и с соблюдением сроков?
 - ✓ Являются ли органы РИС доступными для участников выборов?
 - ✓ Понятен ли процесс для людей?
 - ✓ Как принимаются решения по жалобам избирательными органами (например, в соответствии с политической принадлежностью, либо следуя указанию председателя или кого-либо из членов)?
 - ✓ Отмечается ли нежелание участников выборов подавать жалобы? Почему?
 - ✓ Воспринимаются ли решения как справедливые и соответствующие закону?
 - ✓ Является ли процесс РИС прозрачным?
- В ходе встреч с собеседниками – сбор информации о конкретных проблемах, а также о степени доверия системе разрешения избирательных споров.
- Личное присутствие на разбирательствах по жалобам с целью получения информации об их рассмотрении.

Задачи краткосрочных наблюдателей

- Сбор информации о жалобах на посещенных избирательных участках.
- Наблюдение за рассмотрением жалоб, если оно происходит во время присутствия наблюдателей на избирательном участке или в помещении избирательного органа.
- При разговорах с собеседниками – сбор информации о степени доверия системе РИС.
- В соответствии с указаниями основной группы и долгосрочных наблюдателей – посещение других учреждений (например, правоохранительных органов, судов) с целью получения сведений о жалобах, поданных в день голосования.

- Информирование долгосрочных наблюдателей и основной группы о любых наблюдениях, касающихся рассмотрения жалоб на выборах.

В. Наблюдение за слушаниями и изучение решений

Наблюдение за слушаниями по избирательным спорам в избирательных органах и судах – это важнейший элемент оценки процесса разрешения споров.⁸⁶ По возможности наблюдение за слушаниями должно проводиться от начала до самого конца лично экспертом по правовым вопросам (на национальном уровне) и долгосрочными наблюдателями (на местном уровне). Физическое присутствие на слушаниях позволит эксперту по правовым вопросам лично наблюдать за деятельностью органа РИС при рассмотрении дела и, в частности, оценивать тщательность исследования доказательств и наличие признаков предвзятости, а также предоставление сторонам равных возможностей изложить свою позицию и предъявить доказательства. Наблюдение за слушаниями должно опираться на такие принципы, как наличие соглашения с государством пребывания, невмешательство в судебный процесс, объективность, беспристрастность, профессионализм и конфиденциальность.⁸⁷

Личное наблюдение должно осуществляться невзирая на языковые барьеры. Эксперт по правовым вопросам так или иначе способен наблюдать за тоном и атмосферой слушания, а при помощи переводчика – следить за основными моментами дискуссии. Посредством личного наблюдения эксперт устанавливает контакт с компетентным ведомством, который создает основу для выводов о справедливости процесса. Такое наблюдение также является эффективным средством установления доверительных отношений с участниками избирательного процесса, задействованными в рассмотрении дела, и демонстрации методологии наблюдения БДИПЧ.

Наблюдателям следует учитывать, что практика в системах общего и континентального права может различаться. В состязательных системах общего права личное наблюдение также даст эксперту возможность оценить, не поставлена ли одна из сторон в менее выгодное положение из-за процессуальных требований или качества юридического представительства. Беспристрастность суда или признаки предвзятости также могут проявляться в том, как суд реагирует на ходатайства и возражения сторон.

При наблюдении эксперту по правовым вопросам следует использовать собственную систему отслеживания рассмотрения жалоб. База данных или таблица

⁸⁶ П. 8 Копенгагенского документа гласит, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса. Кроме того, в соответствии с п. 12 Копенгагенского документа, признается право наблюдателей и заинтересованных сторон присутствовать на судебных слушаниях, а проведение судебных разбирательств в закрытом режиме (in camera) возможно лишь в строго определенных ограниченных случаях.

⁸⁷ См. также Мониторинг судебных процессов: Справочное руководство для практиков. Второе издание (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2012) <<https://www.osce.org/ru/odhr/102519>>.

позволит эксперту независимо оценивать соблюдение установленных сроков рассмотрения, выявлять тенденции в тематике представляемых жалоб и в их рассмотрении органами РИС, а также снабжать других членов миссии обзорной информацией об избирательных спорах.

Эксперту по правовым вопросам следует получить и проанализировать как можно больше текстов решений по жалобам и апелляциям. Получить их можно от органов, которые выносят решения (избирательных органов или судов) или от сторон спора. При необходимости решения могут быть полностью или частично переведены либо отреферированы ассистентом эксперта по правовым вопросам. Эксперт по правовым вопросам должен изучить решения на предмет их обоснованности и соответствия букве и духу закона, а также для выявления той или иной непоследовательности или политической предвзятости (личного или системного характера).

Вопросы для проверки при личном наблюдении за слушаниями:

- * Имеют ли заявитель и ответчик возможность в полном объеме изложить свою позицию?
- * Как обращаются компетентные органы к сторонам в ходе их опроса?
- * Обсуждаются ли доводы содержательного характера?
- * Удовлетворяются ли запросы о предоставлении дополнительной информации должностными лицами избирательных органов?
- * Когда предметом жалобы или апелляции являются действия избирательного органа, обязан ли избирательный орган обосновать свое решение или действие и предоставить подтверждающие документы? Расспрашивают ли избирательный орган о слабых сторонах его позиции и исследуются ли эти слабые стороны судом?
- * Действует ли компетентный орган профессионально и были ли все стороны надлежащим образом уведомлены с предоставлением достаточного времени для явки?
- * Могут ли быть представлены все относящиеся к делу доказательства и не являются ли правила представления доказательств чрезмерно формальными или строгими?

Г. Сложности и ограничения при наблюдении за разрешением избирательных споров

В то время как нормативно-правовое регулирование и структура системы РИС в любом случае должны быть изучены в рамках наблюдения, личное наблюдение за слушаниями и тщательное отслеживание споров на всех уровнях не всегда может быть практически осуществимым. Это может быть связано с большим объемом жалоб и апелляций, отсутствием практики публикации письменных решений, децентрализованным характером процессов РИС и/или недостатком прозрачности в работе избирательных органов и судов. По возможности необходимо

следить за жалобами и присутствовать на слушаниях на национальном уровне. Там, где это допустимо, помогать эксперту в отслеживании дел на местном уровне и присутствовать на важных слушаниях могут долгосрочные наблюдатели.

Эксперт по правовым вопросам должен изучить процесс рассмотрения жалоб и апелляций как с процессуальной, так и с материальной точки зрения. Такой анализ включает изучение представленных жалоб и вынесенных решений, что требует должного понимания существа жалоб и ответов компетентных органов на них.

Однако получить документы не всегда бывает легко и просто. В то время как некоторые избирательные органы и другие административные ведомства открыты и готовы делиться информацией о жалобах и решениях с миссиями БДИПЧ по наблюдению за выборами, другие не делают это охотно. Поэтому судебные жалобы и решения могут быть доступны наблюдателям в большей или меньшей степени, в зависимости от обстоятельств. В рамках позволенного Кодексом поведения наблюдателей, экспертам по правовым вопросам и другим членам миссии рекомендуется использовать все имеющиеся средства для получения доступа к рассмотрению избирательных споров и относящимся к ним документам. Невозможность сделать это вызывает вопросы относительно уровня прозрачности процесса РИС, что следует отразить в отчете миссии. Если власти не желают предоставлять миссии копии жалоб и решений, следует попытаться получить эти документы у заинтересованных сторон. В отдельных странах слушания по жалобам в избирательных органах не являются открытыми для наблюдения; в закрытом режиме могут проводиться и некоторые судебные слушания. Эксперт по правовым вопросам и долгосрочные наблюдатели могут столкнуться с препятствиями в получении информации о времени и месте слушаний или получать информацию о проведении слушаний в самый последний момент. Любое противодействие или препятствие наблюдению за процессом РИС следует фиксировать. В некоторых странах жалобы на практике рассматриваются неформально и непосредственное наблюдение за рассмотрением не представляется возможным, однако эксперт в любом случае должен взять на заметку любые неформальные или альтернативные способы разрешения споров.

Д. Подготовка рекомендаций по разрешению избирательных споров

Оценка системы разрешения избирательных споров должна быть компонентом оценки избирательного процесса в целом. Поэтому крайне важно, чтобы отчеты об избирательных спорах были информативными, точными и сбалансированными. Эта оценка также должна служить основой для любых рекомендаций, которые может высказать миссия по наблюдению за выборами в данной области с целью оказания содействия государству-участнику ОБСЕ в совершенствовании избирательных процессов в соответствии с его обязательствами.

Рекомендации относительно РИС могут касаться совершенствования законодательной базы или ее применения с целью укрепления как процессуального, так и материально-правового аспектов процесса РИС. Рекомендации, высказанные в итоговом отчете, также служат ориентирами при проверке их исполнения в период до следующих выборов. Рекомендации должны опираться на конкретные выводы, изложенные в отчете, и отсылки к действующим политическим и международно-правовым обязательствам, стандартам и рекомендуемой позитивной практике.

Рекомендации, высказанные миссией БДИПЧ по наблюдению за выборами, имеют широкую аудиторию. Помимо участников выборов в государстве пребывания, которым они прежде всего и адресованы, эти рекомендации часто используются международными организациями при разработке своих программ и оценке прогресса избирательных реформ. Выводы и рекомендации могут быть использованы и использовались ЕСПЧ при рассмотрении жалоб, представленных в рамках статьи 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ.⁸⁸ Организации общественных наблюдателей могут ориентироваться на эти рекомендации, добиваясь внесения изменений в избирательное законодательство и практику. Исследователи могут использовать их для выявления недочетов в наблюдаемых избирательных процессах. Учитывая разнообразие аудитории и применения, эксперты должны совместно разрабатывать рекомендации, руководствуясь принципом «АСТ» (accurate, concrete and targeted recommendations – точные, конкретные и целевые рекомендации).

- *Точные* рекомендации учитывают главные недочеты избирательного процесса и направлены на устранение их глубинных причин. Они также требуют внимания к основным обеспокоенностям, которые высказывают участники выборов.
- *Конкретные* рекомендации должны ясно обозначать конечный результат, на достижение которого они направлены, а также возможные средства достижения этого результата. Формулирование конкретной рекомендации может включать обсуждение способов, при помощи которых следующая миссия БДИПЧ сможет определить, была ли рекомендация выполнена.
- *Целевые* рекомендации четко дают понять, кому они адресованы, что позволит БДИПЧ и другим структурам взаимодействовать с адресатами по вопросам выполнения рекомендаций.

Разрешение споров – важный аспект выборов, однако преимущества последовательного наблюдения за ним не ограничиваются только этой тематической сферой. Жалобы и апелляции на выборах часто указывают на проблемные моменты избирательного процесса – например, недостаток честности или доверия к избирательным органам либо доверия политических конкурентов друг к другу, недочеты отдельных правил и процедур, недостаточное просвещение избирателей, политическая предвзятость при принятии решений. Поэтому важно, чтобы

⁸⁸ Такие ссылки были сделаны в решениях ЕСПЧ по делам «Керимова против Азербайджана» (п. 30) и, совсем недавно, «Давыдов и другие против России» (пп. 197–198).

БДИПЧ поощряло анализ и обсуждение РИС после выборов в целях выявления глубинных причин этих проблем и разработки мер по их устранению заблаговременно до следующих выборов.

Е. Выполнение рекомендаций

Эффективное выполнение рекомендаций, касающихся выборов, в большой степени зависит от наличия в государстве политической воли и готовности улучшать избирательный процесс. Государства-участники ОБСЕ неоднократно принимали на себя обязательства выполнять рекомендации и подчеркивали роль БДИПЧ в оказании им содействия в этом.⁸⁹ Государства-участники все чаще представляют в органы ОБСЕ свои отзывы относительно выполнения рекомендаций БДИПЧ по выборам.

Наблюдение за выборами не является самоцелью: его задача – содействие государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств, касающихся выборов. Наблюдение за выборами в том или ином формате может считаться успешным только тогда, когда высказанные по его итогам рекомендации были полноценно и серьезно рассмотрены и эффективно выполнены. Вероятность этого увеличит хорошо организованный процесс выполнения обязательств. Он является частью электорального цикла и должен начинаться сразу после публикации итогового отчета. Призывы к соблюдению обязательств и выполнению рекомендаций могут звучать от других государств-участников, органов ОБСЕ и ее полевых присутствий, а также других международных и национальных организаций, заинтересованных в совершенствовании избирательных процессов и поддерживающих целостность избирательного процесса.

После публикации итогового отчета о наблюдении за выборами БДИПЧ обычно осуществляет визит в государство, чтобы представить отчет участникам избирательного процесса. Такие визиты являются первым шагом в скоординированном процессе выполнения рекомендаций и служат государствам-участникам напоминанием об их обязанности совершенствовать избирательные процессы в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Кроме того, в ходе таких визитов лучше проявляется степень готовности и способности государств заняться улучшением конкретных вопросов в будущем. Визиты для представления итогового отчета также служат напоминанием о компетенции и способности БДИПЧ оказывать содействие путем представления заключений на проекты избирательных законов или поправок, включающих положения об избирательных спорах, либо путем оказания технической помощи по вопросам влияния отдельных аспектов системы РИС на избирательный процесс.

Визиты по рассмотрению выполнения тесно связаны с высказанными БДИПЧ оценками и являются эффективным способом рассмотрения выполнения ранее

⁸⁹ См. п. 24 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г.

сделанных рекомендаций.⁹⁰ Они могут быть реализованы в форме консультаций о том, как наилучшим образом достичь соответствия международным стандартам и рекомендуемым нормам, а также анализа законопроектов или законов, регламентов или процедур, направленных на совершенствование процесса разрешения споров. Как и всегда, БДИПЧ выражает готовность оказывать содействие государствам-участникам в этих усилиях по их просьбе.

Вопросы для проверки:

- * Планируются ли какие-либо изменения, касающиеся системы разрешения избирательных споров? Осуществляются ли такие изменения в данное время? Если да, в чем они состоят и соответствуют ли они прежним рекомендациям, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам?
- * Имеются ли какие-либо возможности для содействия БДИПЧ выполнению рекомендаций в отношении РИС?
- * Какая форма содействия была бы наиболее подходящей для того, чтобы помочь государству-участнику и его органам в выполнении прежних рекомендаций и приблизить процессы РИС к выполнению обязательств ОБСЕ?

⁹⁰ См. Руководство по использованию рекомендаций, касающихся выборов (Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2016) <<https://www.osce.org/ru/odhr/elections/361966>>.

ПРИЛОЖЕНИЕ А.

Международные стандарты по разрешению избирательных споров

Организация Объединённых Наций

Всеобщая декларация прав человека

Статья 8

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Статья 10

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)

Статья 2

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

Статья 25

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

- a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Комитет по правам человека (МПГПП). Замечание общего порядка №. 25 (1996)

20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. [...] Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчёта избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчёта голосов. [...] Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях

Основные принципы независимости судебных органов (1985)

1. Независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов.

2. Судебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам.

[...]

6. Принцип независимости судебных органов дает судебным органам право и требует от них обеспечения справедливого ведения судебного разбирательства и соблюдения прав сторон.

7. Каждое государство-член обязано предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Венский документ (1989)

[Государства-участники будут:]

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

- право лица апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам;

- право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору;

- право быть быстро и официально уведомленным о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых основывалось решение. Эта информация будет предоставляться, как правило, в письменной форме и во всяком случае так, чтобы позволить лицу эффективно воспользоваться другими доступными средствами правовой защиты.

Копенгагенский документ (1990)

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

(5.1) - свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей;

[...]

(5.3) - обязанность правительства и государственных властей соблюдать конституцию и действовать совместимым с законом образом;

[...]

(5.5) - деятельность правительства и администрации, а также судебных органов осуществляется в соответствии с системой, установленной законом. Уважение такой системы должно быть обеспечено;

[...]

(5.7) - права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

(5.8) - законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех;

[...]

(5.10) - каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалась целостность правовой системы;

(5.11) - административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;

(5.12) - независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются [...].

Московский документ (1991)

(18.2) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалась целостность правовой системы.

(18.3) С этой же целью будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений.

(18.4) Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями.

(19) Государства-участники

(19.1) - будут соблюдать международно-признанные нормы, касающиеся независимости судей и юристов-практиков и беспристрастного функционирования

государственной судебной службы, включая, в частности, Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах;

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

Совет Европы

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

Статья 13. Право на эффективное средство правовой защиты

Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 3 Протокола № 1. Право на свободные выборы

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (Венецианская комиссия, 2002)

II.3.3. Эффективная система обжалования

а. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. Обжалование в связи с выборами в парламент производится в прежде всего непосредственно в парламенте. В любом случае, должно допускаться окончательное обжалование в суде.

б. Процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб.

с. Процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, должна быть четко прописана в законе, с тем чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.

d. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая списки избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов.

e. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.

f. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.

g. Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней).

h. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

i. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий

Иные

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (2002)

Статья 10. Справедливые выборы

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

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

[...]

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

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

Статья 16. Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

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

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

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Межпарламентский союз, 1994)

2. Голосование и избирательные права

[...]

(4) Каждый гражданин, лишенный права голосования или исключенный из списков избирателей, должен иметь право обжаловать такое решение в судебном порядке для быстрого и действенного устранения ошибки, если она совершена.

[...]

3. Права и обязанности кандидата, партии в ходе избирательной кампании

[...]

(8) Каждое лицо или политическая партия, чья кандидатура или избирательные права подверглись ограничениям или были отменены, имеет право обжаловать в судебном порядке принятые решения с целью их пересмотра и исправления ошибок быстро и эффективно.

[...]

4. Права и обязанности государств

[...]

(9) Государства должны обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б.

Дополнительные ресурсы

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning election dispute resolution [Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии по вопросам разрешения избирательных споров], Strasbourg, 9 October 2017, <[http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)007-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)007-e)>.

Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, Right to free elections [Руководство по статье 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции по защите прав человека «Право на свободные выборы»], 31 August 2018, <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf>.

Factsheet – Right to free elections [Информационный листок – Право на свободные выборы], *European Court of Human Rights*, October 2016, <https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Vote_ENG.pdf>.

Electoral Justice: The International IDEA Handbook [Правосудие на выборах: Пособие], International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>>.

Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections [Руководство для понимания, рассмотрения и разрешения споров на выборах], International Foundation for Electoral Systems, Washington DC, 2011, <http://www.ifes.org/sites/default/files/guarde_final_publication_0.pdf>.

Руководство по мониторингу административной юстиции, БДИПЧ ОБСЕ и Академия им. Фольке Бернадота, Варшава, 2013, <<https://www.osce.org/office-for-democratic-institutions-and-human-rights/105271>>.

International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks [Международные обязательства в области выборов: Руководство для нормативно-правового регулирования], International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2014, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/international-obligations-elections-guidelines-legal-frameworks>>.

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

Towards an International Statement of the Principles of Electoral Justice (the Accra Guiding Principles) [Движение к международному заявлению о принципах правосудия на выборах (Аккрские руководящие принципы)], 2011, <<https://integrityaction.org/sites/default/files/publication/files/Accra%20Guiding%20Principles.pdf>>.

Основные принципы разрешения избирательных споров

Доступ к эффективным средствам правовой защиты: каждый должен обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалась целостность правовой системы.

Правосубъектность и допустимость: как минимум, физические и юридические лица, чьи права были затронуты административными решениями, должны иметь право требовать пересмотра этих решений. Учитывая публичный характер избирательного процесса, следует рассмотреть возможность представления жалоб в интересах общества.

Своевременность: эффективное средство правовой защиты должно быть предоставлено своевременно и надлежащим образом, в сроки, позволяющие лицу, чье право было нарушено, реализовать свое избирательное право, и обеспечивающие своевременное подведение итогов выборов.

Независимость: органы, рассматривающие избирательные споры, их действия, а также процедуры, касающиеся назначения, подготовки, пребывания и повышения в должности, а также снятия с должности судей, должностных лиц избирательных и других административных органов и сотрудников правоохранительных органов, должны быть свободны от любого политического вмешательства и руководствоваться законом.

Беспристрастность: решения, принятые органом по рассмотрению избирательных споров, должны быть объективными, а должностные лица, рассматривающие споры, должны выполнять свои обязанности непредвзято и невзирая на свои личные убеждения и интересы.

Прозрачность: стороны спора должны быть должным образом уведомлены о нем и проинформированы о любом принятом решении, а решения должны быть оперативно опубликованы. Прозрачность крайне важна для укрепления доверия к избирательным органам и судам.

Законность и правовая определенность: международные стандарты, политические и юридические обязательства требуют от государств, чтобы органы власти действовали в соответствии с законом, в рамках своей компетенции и воздерживались от принятия произвольных решений.

Доступность: система разрешения избирательных споров должна быть доступна всем, а процедуры не должны ставить какие-либо недостаточно представленные группы в невыгодное положение.

