



Страсбург, 28 июля 2016 г.

CDL-AD(2002)023rev2-cor

Заключение n° 190/2002

Ор. франц.

СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

-

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**принятые Венецианской комиссией
на 52-й сессии
(Венеция, 18-19 октября 2002 года)**

Содержание

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	5
РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫБОРОВ	7
ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД	16
Общие замечания	16
I. Основополагающие принципы общеевропейского опыта в области выборов.....	16
Введение: принципы и их правовая основа	16
1. Всеобщее избирательное право	17
1.1. Правило и исключения	17
1.2. Списки избирателей	19
1.3. Выдвижение кандидатур	20
2. Равное избирательное право	21
2.1. Равное право голоса	21
2.2. Равные избирательные правомочия	21
2.3. Равенство возможностей	23
2.4. Равенство и национальные меньшинства.....	24
2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин	24
3. Свободное голосование	25
3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение	25
3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах.....	26
3.2.1. Общие положения	26
3.2.2. Процедуры голосования.....	26
3.2.2.1. Голосование по почте и, при определенных обстоятельствах, по доверенности	27
3.2.2.2. Голосование военнослужащих	28
3.2.2.3. Механические и электронные системы голосования	28
3.2.2.4. Подсчет голосов	29
3.2.2.5. Передача результатов	29
4. Тайное голосование	30
5. Прямое голосование.....	30
6. Периодичность выборов.....	31
II. Условия реализации принципов	32
1. Соблюдение основных прав.....	32

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства	33
3. Процессуальные гарантии	34
3.1. Организация выборов беспристрастным органом.....	34
3.2. Наблюдение за выборами.....	36
3.3. Эффективная система обжалования.....	37
3.4. Организация и порядок работы избирательных участков.....	40
3.5. Финансирование	40
3.6. Безопасность	41
Заключение	41

* * * * *

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был:

- принят Советом по демократическим выборам на 3-ем заседании (16 октября 2002 года);
- принят Европейской комиссией за демократию через право на 52-й сессии (Венеция, 18 - 19 октября 2002 г.);
- одобрен Парламентской Ассамблеей Совета Европы на первой части сессии 2003 года;
- был одобрен Конгрессом местных и региональных властей Европы на весенней сессии 2003 года.

ВВЕДЕНИЕ

8 ноября 2001 года Постоянная комиссия Парламентской Ассамблеи, действуя от имени Ассамблеи, приняла Резолюцию 1264 (2001), в которой предложила Венецианской комиссии¹:

- i. учредить рабочую группу в составе представителей Парламентской Ассамблеи, Конгресса местных и региональных властей Европы и, возможно, других организаций, имеющих опыт работы в этой области, в целях регулярного обсуждения вопросов, относящихся к избирательному праву;
- ii. разработать свод практических норм в избирательных вопросах, который мог бы основываться, в частности, на руководящих принципах, изложенных в добавлении к пояснительному меморандуму доклада, на положениях которого основывается настоящая резолюция (Док. 9267), таким образом, что этот свод должен включать нормы, регулирующие подготовку к выборам, проведение выборов как таковых, и период сразу же после выборов;
- iii. в той мере, в какой это позволяют имеющиеся ресурсы, подготовить свод принципов, лежащих в основе европейских избирательных систем, путем координации, стандартизации и разработки нынешнего и запланированных исследований и мероприятий. В среднесрочной перспективе следует обеспечить занесение собранной информации о европейских выборах в базу данных, а также их анализ и распространение специализированным подразделением.

Нижеприведенные руководящие принципы представляют собой конкретный ответ на три аспекта этой резолюции. Они были приняты «Советом по демократическим выборам» – совместной рабочей группой, созданной в соответствии с резолюцией Парламентской Ассамблеи, – на его втором заседании (3 июля 2002 года), а затем утверждены Венецианской комиссией на ее 51-й сессии (5-6 июля 2002 года); они построены на базе основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов; и, наконец, они лежат в основе свода рекомендуемых норм по проведению выборов.

В пояснительном докладе разъясняются, определяются и уточняются нормы, закрепленные в руководящих принципах, и, при необходимости, излагаются рекомендации по конкретным вопросам. Доклад был утвержден «Советом по демократическим выборам» на его третьем заседании (16 октября 2002 года), а затем Венецианской комиссией на 52-й сессии (18-19 октября 2002 года).

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов был одобрен Парламентской Ассамблеей Совета Европы на январской сессии 2003 года и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на весенней сессии 2003 года. В торжественной декларации, принятой на уровне министров 13 мая 2004 года, Комитет министров Совета Европы предложил правительствам, парламентам и другим компетентным органам государств-членов принять во внимание Свод рекомендуемых норм при

¹Пункт 6; см. Док. 9267, доклад Комиссии по политическим вопросам, Докладчик: г-н Клерфаи.

проведении выборов, следовать его духу при разработке и применении законодательства по организации выборов, при этом учитывая свои национальные демократические традиции, а также прилагать особые усилия по обеспечению более широкого распространения текста Свода в профессиональных кругах и среди других заинтересованных лиц.

В соответствии с просьбой, высказанной Парламентской Ассамблеей в ее резолюции, этот документ построен на основе руководящих принципов, прилагающихся к пояснительному меморандуму доклада, на базе которого была принята резолюция Ассамблеи (Док. 9267). В нем также учтены результаты работы Венецианской комиссии в области выборов, которая резюмируется в документе CDL (2002) 7.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ВЫБОРОВ

(приняты Венецианской комиссией
на 51-й пленарной сессии,
Венеция, 5-6 июля 2002 года)

I. Общеввропейские принципы в области выборов

В основе избирательного наследия Европы лежат следующие пять принципов: *всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право*. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно.

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Правило и исключения

Всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями:

- a. **Возраст:**
 - i. право избирать и быть избранным должно предоставляться лишь по достижении определенного минимального возраста;
 - ii. право избирать должно приобретаться не позднее достижения возраста совершеннолетия;
 - iii. право быть избранным должно возникать, желательно, в том же возрасте, что и право избирать, но в любом случае не позднее достижения 25 лет, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для членов верхней палаты парламента или главы государства).
- b. **Гражданство:**
 - i. может устанавливаться требование в отношении гражданства;
 - ii. вместе с тем рекомендуется разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока.
- c. **Место жительства:**
 - i. может устанавливаться требование в отношении места жительства;
 - ii. под местом жительства в данном случае понимается место обычного проживания;
 - iii. требование в отношении определенной продолжительности проживания может устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах;
 - iv. требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться лишь для защиты национальных меньшинств;

- v. правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом.
- d. Лишение права избирать и быть избранным:
- i. может быть предусмотрена возможность лишения физических лиц их права избирать и быть избранными, но лишь в случае наступления следующих кумулятивных условий:
 - ii. это должно быть предусмотрено в законе;
 - iii. должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать;
 - iv. лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение;
 - v. кроме того, лишение политических прав или признание умственно неполноценным допускается лишь по прямому решению суда.

1.2. Списки избирателей

Для того, чтобы списки избирателей считались достоверными, важно обеспечить соблюдение следующих критериев:

- i. списки избирателей должны быть постоянными;
- ii. они должны регулярно – не реже одного раза в год – обновляться. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение сравнительно продолжительного времени;
- iii. списки избирателей должны публиковаться;
- iv. должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов;
- v. должна существовать аналогичная процедура, позволяющая избирателям вносить исправления в неправильные записи;
- vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации списков, могли участвовать в голосовании, может быть предусмотрена их регистрация в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

- i. Выдвижение отдельных кандидатов или списков кандидатов может допускаться при условии сбора минимального числа подписей;
- ii. закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе;
- iii. при проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков;
- iv. процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи; однако после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться;

- v. удостоверение подписей должно быть завершено до начала избирательной кампании;
- vi. если от кандидата или партии требуется внесение определенной гарантийной суммы, она должна возвращаться, если этот кандидат или партия набирают больше определенного установленного процента голосов; эта гарантийная сумма и число голосов не должны быть чрезмерными;

2. Равное избирательное право

Это подразумевает:

2.1. Равное право голоса: каждый избиратель имеет в принципе один голос; в тех случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия: места должны равномерно распределяться между избирательными округами.

- i. Это правило должно действовать по крайней мере в отношении выборов в нижние палаты парламентов и в отношении региональных и местных выборов;
- ii. указанное положение подразумевает четкое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе одного из следующих критериев: числа лиц, проживающих в данном округе, числа проживающих в нем граждан (включая несовершеннолетних), числа зарегистрированных избирателей и, возможно, числа фактически голосующих жителей. Можно использовать надлежащее сочетание этих критериев;
- iii. может учитываться географический критерий и административные – или, возможно, даже исторические – границы;
- iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения);
- v. для того, чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться по крайней мере каждые десять лет, желательно не во время проведения выборов;
- vi. в случае многомандатных избирательных округов места рекомендуется перераспределять без пересмотра границ избирательных округов, которые должны, по возможности, совпадать с административными границами;
- vii. пересмотр границ избирательных округов – которые в этом случае должны быть одномандатными – должен производиться:
 - беспристрастно;
 - без ущерба для интересов национальных меньшинств;
 - с учетом мнения комитета, большинство членов которого являются независимыми; в состав этого комитета рекомендуется включить географа, социолога и сбалансированное число представителей партий, а также, при необходимости, представителей национальных меньшинств.

2.3. Равенство возможностей

a. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:

- i. избирательной кампании;
- ii. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;
- iii. государственному финансированию партий и кампаний.

b. При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.

c. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании и агитации.

d. Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным.

e. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

2.4. Равенство и национальные меньшинства

a. Деятельность партий, представляющих национальные меньшинства, должна быть разрешена.

b. Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в принципе не противоречит равному избирательному праву.

c. Ни один из кандидатов или избирателей не обязан раскрывать своей принадлежности к национальному меньшинству.

2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

a. Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. Это касается, в частности:

- i. средств массовой информации;
- ii. использования средств наглядной агитации;
- iii. права на демонстрации;
- iv. финансирования партий и кандидатов.

b. На государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны:

- i. обеспечивать участие в выборах выдвинутых кандидатов;
- ii. давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации;
- iii. вышеперечисленная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств.

c. В случае нарушения обязательного нейтралитета или ущемления свободы избирателей формировать свое мнение, к виновным должны применяться санкции.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

- i. процедуры голосования должны быть простыми;
- ii. избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке. Другие способы голосования допускаются при соблюдении следующих условий:
- iii. голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предоставляться только лицам, находящимся в больницах или в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы;
- iv. электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть транспарентной;
- v. голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено;
- vi. использование переносных ящиков для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана;
- vii. при оценке достоверности результатов голосования следует использовать по крайней мере два критерия: число поданных голосов и число избирательных бюллетеней, опущенных в ящик для голосования;

- viii. сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом помечать их;
- ix. неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка;
- x. на избирательных участках должны находиться представители ряда партий, а наблюдателям, назначенным кандидатами, должно быть дано разрешение присутствовать во время голосования и подсчета голосов;
- xi. военнослужащие должны по возможности голосовать по месту жительства. В противном случае рекомендуется зарегистрировать их для голосования на избирательном участке вблизи места их дислокации;
- xii. подсчет голосов рекомендуется производить на избирательных участках;
- xiii. подсчет голосов должен быть транспарентным. Наблюдателям, представителям кандидатов и представителям средств массовой информации должно быть разрешено присутствовать при подсчете голосов. Эти лица должны также иметь доступ ко всем записям;
- xiv. результаты должны открыто передаваться вышестоящему органу;
- xv. государство должно наказывать за любую подтасовку результатов выборов.

4. Тайное голосование

- a. Для избирателей тайное голосование – это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам.
- b. Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены.
- c. Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей.
- d. Нарушение тайны голосования должно быть наказуемым.

5. Прямое голосование

Прямым голосованием должны избираться следующие лица:

- i. члены по крайней мере одной палаты национального парламента;
- ii. законодательные органы регионального уровня;
- iii. местные советы.

6. Периодичность выборов

Выборы должны проводиться регулярно; срок полномочий членов законодательной ассамблеи не должен превышать 5 лет.

II. Условия реализации принципов

1. Соблюдение основных прав

- a. Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий.
- b. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

- a. За исключением норм, регулирующих технические вопросы и конкретные аспекты, – которые могут оформляться в виде подзаконных актов, – нормы избирательного права должны быть закреплены по крайней мере в виде обычного закона.
- b. Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

- a. Ответственность за соблюдение избирательного законодательства должен нести беспристрастный орган.
 - b. Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии.
 - c. Центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом.
 - d. В ее состав *должны* входить:
 - i. по крайней мере один представитель судебной власти;
 - ii. представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов; эти лица должны хорошо разбираться в избирательных вопросах.
- В ее состав *могут* входить:
- iii. представитель министерства внутренних дел;
 - iv. представители национальных меньшинств.

e. Политические партии должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или должны иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов. Равенство может пониматься как строгое или пропорциональное (см. пункт 1.2.3.b).

f. Органы, назначающие членов избирательных комиссий, не должны иметь возможность свободно отзывать их.

g. Члены избирательных комиссий должны проходить стандартную подготовку.

h. Желательно, чтобы решения избирательных комиссий принимались квалифицированным большинством голосов или консенсусом.

3.2. Наблюдение за выборами

a. Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов.

b. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов.

c. Места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, должны быть четко оговорены в законе.

d. Наблюдатели должны, среди прочего, обращать особое внимание на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

3.3. Эффективная система обжалования

a. 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.

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

c. 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 выбрать 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.

4. Избирательная система

При условии соблюдения вышеупомянутых принципов может выбираться любая избирательная система.

ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

(принят Венецианской комиссией
на 52-й пленарной сессии,
Венеция, 18-19 октября 2002 года)

Общие замечания

1. Наряду с правами человека и верховенством права демократия является одним из трех столпов европейского конституционного наследия, а также деятельности Совета Европы. Демократия немыслима без выборов, проводящихся в соответствии с определенными принципами, которые и придают им демократический статус.

2. Эти принципы составляют особый аспект европейского конституционного наследия, которое можно вполне обоснованно назвать "общеевропейским опытом в области выборов". Этот опыт включает два аспекта: во-первых, базовые положения, каковыми являются конституционные принципы избирательного права, такие, как всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование, а во-вторых, принцип, согласно которому подлинно демократические выборы могут проводиться лишь в случае соблюдения демократическим государством определенных базовых условий, основанных на верховенстве права, таких, как уважение основных прав, стабильность избирательного законодательства и соблюдение эффективных процессуальных гарантий. Поэтому нижеследующий текст – как и вышеизложенные руководящие принципы – разбит на два раздела: в первом излагаются определения и практические следствия применения принципов европейского избирательного наследия, а во втором описываются условия, необходимые для их применения.

I. Основопологающие принципы общеевропейского опыта в области выборов

Введение: принципы и их правовая основа

3. Для того, чтобы выборы соответствовали общим принципам европейского наследия, на которых строится подлинно демократическое общество, они должны отвечать пяти основополагающим нормам: *избирательное право должно быть всеобщим, равным, свободным, тайным и прямым*. Кроме того, выборы должны проводиться регулярно. Все эти принципы в совокупности составляют европейское избирательное наследие.

4. Хотя все эти принципы по своему характеру являются конвенционными, их соблюдение сопряжено с рядом вопросов, заслуживающих внимательного изучения. Было бы неплохо попытаться вычленить из этих принципов базовые положения, которые должны неукоснительно соблюдаться всеми европейскими государствами.

5. Базовые положения европейского избирательного наследия состоят в основном из международных норм. Соответствующая международная норма закреплена в статье 25 (b) Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой прямо перечисляются все эти принципы, кроме прямого голосования, хотя последнее и

подразумевается². Общеввропейская норма закреплена в статье 3 Дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, в которой прямо предусматривается право на периодические свободные выборы путем тайного голосования³; другие принципы также закреплены в прецедентном праве по правам человека⁴. Право на прямые выборы также было признано Страсбургским судом, по крайней мере косвенно⁵. Вместе с тем конституционные принципы, общие для всего континента, можно найти не только в международных текстах: напротив, они нередко более подробно описываются в национальных конституциях⁶. В тех случаях, когда законодательство и практика различных стран совпадают, это позволяет более точно определить содержание этих принципов.

1. Всеобщее избирательное право

1.1. Правило и исключения

6. Всеобщее избирательное право охватывает как активное (право голосовать) так и пассивное (право быть избранным) избирательные права. Право избирать и быть избранным может ограничиваться определенными условиями, полный перечень которых приводится ниже. Наиболее распространенными условиями являются *возраст* и *гражданство*.

а. Право избирать и быть избранным должно возникать лишь по достижении определенного минимального возраста; вместе с тем достижение совершеннолетия, влекущее за собой не только права, но и обязанности гражданского характера, должно означать получение по крайней мере права избирать. В отношении права быть избранным может быть установлен более высокий возраст, однако, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для сенаторов, главы государства), этот возраст не должен превышать 25 лет.

б. В законодательстве большинства стран предусматривается условие *гражданства*. Однако в настоящее время все более заметной становится тенденция к предоставлению иностранным резидентам, долгое время проживающим в данной

²См. статью 21 Всеобщей декларации прав человека.

³Статья 3 «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».

⁴Применительно к всеобщему характеру см. решение ЕСПЧ № 9267/81, решение по делу «Матьё-Моэн и Клерфаи против Бельгии» 2 марта 1997 года, Series A том 113, стр. 23; решение по делу «Житона и др. против Греции», 1 июля 1997 года, № 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 и 27755/95 «Collected Judgments and Decisions», 1997-IV, стр. 1233; в отношении равенства см. вышеупомянутое решение по делу «Матьё-Моэн и Клерфей» стр. 23.

⁵ЕСПЧ № 24833/94, решение по делу «Мэтьюс против Соединенного Королевства», 18 февраля 1999 года, Collected Judgments and Decisions 1999-I, параграф 64.

⁶Например, статья 38.1 Конституции Германии, статьи 68.1 и 69.2 Конституции Испании и статья 59.1 Конституции Румынии.

местности, местных политических прав в соответствии с Конвенцией Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне⁷. Соответственно, рекомендуется предоставлять иностранцам, проживающим в данной местности больше определенного времени, право голоса на местных выборах. Кроме того, в рамках процесса европейской интеграции граждане европейских стран, проживающие в государствах-членах ЕС, получили право избирать и быть избранными на муниципальных выборах и на выборах в Европейский парламент⁸. Вместе с тем применение критерия гражданства может иногда быть сопряжено с определенными проблемами, если государство отказывается предоставлять гражданство лицам, проживающим на его территории на протяжении нескольких поколений, например, по лингвистическим соображениям. Кроме того, в соответствии с Европейской конвенцией о гражданстве⁹ лица, имеющие двойное гражданство, должны иметь те же избирательные права, что и другие граждане¹⁰.

с. В-третьих, на право избирать и/или быть избранным могут распространяться требования в отношении *места жительства*¹¹, причем в данном случае под местом жительства понимается место обычного проживания. Что касается участия в местных и региональных выборах, то требование в отношении места жительства априори не противоречит принципу всеобщего избирательного права, если установленный период проживания не превышает нескольких месяцев; установление более длительного срока допустимо лишь для защиты национальных меньшинств¹². И наоборот, многие государства предоставляют своим гражданам, живущим за рубежом, право избирать и даже право быть избранным. Такая практика может приводить к злоупотреблениям в некоторых особых случаях, например, когда гражданство предоставляется по этническому признаку. Регистрация может производиться и не по основному месту жительства избирателя, если избиратель регулярно проживает в этом месте и это видно, например, по его/ее выплатам местных налогов; разумеется, в этом случае не допускается регистрация избирателя по основному месту жительства.

Свобода передвижения граждан по всей территории страны вместе с их правом возвратиться в любое время – это одно из основополагающих прав, необходимых для проведения подлинно демократических выборов¹³. Если определенные лица в исключительных случаях оказываются перемещены вопреки своей воле, то они должны иметь возможность временно рассматриваться как проживающие по своему прежнему месту жительства.

⁷ETS 144.

⁸Статья 19 Договора об учреждении Европейского сообщества.

⁹ETS 166, Article 17.

¹⁰ЕСПЧ оказался не столь радикален: решение Европейской комиссии по правам человека № 28858/95, решение 25.11.96 по делу «Ганчев против Болгарии», DR 87, стр. 130.

¹¹См. последнее, на данный момент, решение ЕСПЧ относительно данного вопроса № 31891/96, решение 7.9.99, по делу «Хильбе против Лихтенштейна».

¹²См. решение Европейской комиссии по правам человека № 23450/94, решение 15.9.97 по делу «Полаччо и Гарофало против Италии» (касательно Трентино – Альто Адидже).

¹³См. главу II.1 ниже.

d. Наконец, могут быть предусмотрены *основания для приостановления действия политических прав*. Вместе с тем такие основания должны соответствовать обычным условиям, при которых может производиться ограничение основополагающих прав; иными словами, они должны¹⁴:

- быть предусмотрены в законе;
- соответствовать принципу пропорциональности;
- основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение.

Кроме того, лишение того или иного лица политических прав допускается лишь по прямому решению суда. Однако в случае лишения прав на основании признания умственной неполноценности такое прямое решение может касаться признания неполноценности, а лишение гражданских прав может следовать *ipso jure*.

Условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия их лишения права избирать, поскольку в данном случае речь идет о занятии общественной должности, и решение лишить то или иное лицо, действия которого на этой должности могли бы привести к нарушению более весомых общественных интересов, права быть избранным на эти должности, могло бы оказаться вполне законным.

1.2. Списки избирателей

7. Надлежащее ведение *списков избирателей* имеет жизненно важное значение для гарантирования всеобщего избирательного права. В то же время представляется допустимым положение, когда включение избирателей в эти списки производится не автоматически, а только по их просьбе. На практике нередко оказывается, что в списках избирателей имеются ошибки, что приводит к конфликтам. Неопытность властей, миграционные потоки и тот факт, что весьма немногие граждане утруждают себя проверкой данных, внесенных в списки избирателей, когда они представляются им для ознакомления, затрудняют ведение этих списков. Для того, чтобы содержащаяся в этих списках информация была достоверной, важно обеспечить соблюдение ряда условий:

- i. списки избирателей должны быть постоянными;
- ii. они должны регулярно – не реже одного раза в год – обновляться, с тем чтобы у муниципальных (местных) органов власти вошло в привычку совершать все положенные действия по обновлению списков в одно и то же время каждый год. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение довольно продолжительного времени;
- iii. списки избирателей должны публиковаться. Окончательный обновленный вариант должен направляться в вышестоящую инстанцию под наблюдением беспристрастного органа, отвечающего за применение закона о выборах;
- iv. должна существовать административная процедура – подконтрольная судебному органу – или судебная процедура, позволяющая избирателям, не включенным в списки, зарегистрироваться. В некоторых странах может быть

¹⁴См., например, решение ЕСПЧ № 26772/95, решение по делу «Лабита против Италии», 6 апреля 2002 года, пункты 201 и далее.

установлено, что запись в дополнительный список прекращается, например, за 15 дней до проведения выборов или непосредственно в день выборов. В последнем случае, который не может не поражать своим либерализмом, решение о включении в списки избирателей неминуемо придется принимать суду, вынужденному заседать в день выборов, вследствие чего такая процедура не очень подходит для удовлетворения организационных потребностей, на которых строится функционирование любой демократии. В любом случае, не следует разрешать избирательным участкам регистрировать избирателей непосредственно в день выборов;

- v. более того, неточности в списках избирателей обусловлены как необоснованным включением отдельных избирателей, так и невключением некоторых из них. Должна существовать процедура, аналогичная упомянутой в пункте выше, которая позволяла бы избирателям вносить исправления в неправильные записи. Круг избирателей, имеющих право требовать внесения таких исправлений, можно ограничить лицами, проживающими на территории данного избирательного округа, или избирателями, зарегистрированными на данном избирательном участке;
- vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации окончательного варианта списка избирателей, могли участвовать в голосовании, можно предусмотреть возможность их регистрации в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

8. Теоретически обязанность собрать определенное число *подписей*, чтобы иметь возможность выставить свою кандидатуру, не противоречит принципу всеобщего избирательного права. На практике только самые мелкие партии, по-видимому, сталкиваются со сколь-нибудь серьезными трудностями при сборе требуемого числа подписей при условии, что правила о сборе подписей не используются для того, чтобы лишить кандидатов права быть избранным. Во избежание такого манипулирования представляется желательным установить в законе требование о сборе подписей в количестве, не превышающем один процент избирателей¹⁵. При проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков, и проверять все подписи подряд, а не выборочно¹⁶; однако после того, как в результате проверки будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться. В любом случае, приемлемость кандидатур должна быть установлена до начала избирательной кампании, поскольку несвоевременное удостоверение кандидатур может поставить некоторые партии и кандидатов в неблагоприятное положение в ходе кампании.

9. Существует еще одна процедура, в соответствии с которой кандидаты или партии обязаны внести определенную гарантийную сумму, которая возвращается только в том случае, если соответствующий кандидат или партия набрали больше определенного установленного процента голосов. Такая практика представляется более эффективной,

¹⁵CDL (99) 66, стр. 9.

¹⁶CDL-INF (2000) 17, стр. 4-5; CDL (99) 67, стр. 7-8.

чем сбор подписей. Однако величина этой гарантийной суммы и число голосов, которые необходимо набрать для ее возмещения, не должны быть чрезмерными.

2. Равное избирательное право

10. Равенство в избирательных вопросах охватывает целый ряд аспектов. Одних беспокоит равенство избирательного права – идеал, который разделяет весь континент, тогда как другие не ограничиваются этой концепцией, но при этом, по-видимому, не могут договориться о едином стандарте. Во всех случаях необходимо обеспечивать соблюдение следующих принципов: равное право голоса, равные избирательные правомочия и равенство возможностей. С другой стороны, нельзя требовать обязательного равенства результатов, обеспечиваемого, к примеру, посредством пропорционального представительства партий или женщин и мужчин.

2.1. Равное право голоса

11. *Равное право голоса* означает, что каждый избиратель обычно должен иметь один и только один голос. Очевидно, что ситуация, когда избиратель имеет несколько голосов (до сих пор весьма распространенное нарушение в новых демократиях), недопустима – как в случаях, когда избиратель имеет право проголосовать более одного раза в одном и том же месте, так и в случаях, когда он или она имеет право одновременно проголосовать в нескольких разных местах, например, по нынешнему месту жительства.

12. В некоторых избирательных системах избиратель, тем не менее, имеет более одного голоса. Например, в системе, допускающей раздельное голосование (голосование за кандидатов, выбранных из более чем одного списка), избиратель может иметь по одному голосу на каждый подлежащий заполнению пост; возможна также ситуация, когда одно голосование проводится в рамках мелкого избирательного округа, а другое – в рамках более крупного округа, как часто бывает в системах, объединяющих одномандатные округа и пропорциональные представительства на национальном или региональном уровне¹⁷. В этом случае равное право голоса означает, что все избиратели должны иметь равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия

13. *Равенство избирательных правомочий* в тех случаях, когда выборы не проводятся в одномандатном избирательном округе, предусматривает установление границ избирательных округов таким образом, чтобы места депутатов, представляющих население, в *нижних палатах* поровну распределялись между избирательными округами на основе конкретного критерия распределения, например, по числу лиц, проживающих в данном избирательном округе, по числу граждан, проживающих в этом округе (включая несовершеннолетних), по числу зарегистрированных избирателей или, возможно, по числу лиц, реально участвующих в голосовании. Допустимы и надлежащие сочетания этих критериев. Такие же нормы действуют и в отношении региональных и местных

¹⁷См., например, статью 64 Конституции Албании и раздел 1 Федерального закона Германии о выборах.

выборов. Когда этот принцип не соблюдается, мы сталкиваемся с явлением, известным как *избирательная геометрия* в форме либо «активной избирательной геометрии», когда распределение мест сразу же приводит к представительному неравенству, либо «пассивной избирательной геометрии», которая является результатом чересчур долгого сохранения без изменений территориального распределения мест и границ избирательных округов. Более того, в рамках систем, тяготеющих к непропорциональному представительству, особенно в рамках мажоритарных (или плюралистических) избирательных систем не исключается возможность предвыборных махинаций, выражающихся в получении одной из партий преимуществ в результате искусственного изменения границ избирательных округов.

14. Границы избирательных округов могут также устанавливаться на основе географических критериев и административных или даже исторических границ, которые нередко определяются географией.

15. Максимально допустимое отклонение от принятого критерия распределения зависит от конкретной ситуации, однако, как правило, не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не должно превышать 15 процентов, если речь не идет о действительно исключительных обстоятельствах (когда административная единица с низкой численностью населения имеет такое же значение, как и другие, и должна иметь по крайней мере одного представителя в нижней палате или когда она является местом компактного проживания конкретного национального меньшинства)¹⁸.

16. Во избежание пассивной избирательной геометрии следует по крайней мере раз в десять лет пересматривать распределение мест, желательно не в годы проведения выборов, что уменьшит опасность политических манипуляций¹⁹.

17. В многомандатных избирательных округах избирательной геометрии можно легко избежать благодаря регулярному распределению мест среди избирательных округов в соответствии с выбранным критерием распределения. В этом случае избирательные округа должны соответствовать административным единицам, и перераспределение представляется нежелательным. В тех случаях, когда голосование проводится по одномандатному принципу, границы избирательных округов необходимо пересматривать после каждого перераспределения мест. Политические последствия установления или пересмотра границ избирательных округов весьма значительны, и поэтому чрезвычайно важно, чтобы этот процесс не производился в интересах одной из партий и не ущемлял интересы национальных меньшинств.

Страны с прочными демократическими устоями придерживаются самых разных подходов к этой проблеме и руководствуются самыми разными принципами. Новым демократиям следует взять на вооружение простые критерии и легкие в реализации процедуры. Наилучший выход видится в том, чтобы на первом этапе поручить решение этой проблемы комиссии, большинство членов которой были бы независимыми и в состав которой – желательно – входили бы географ, социолог, сбалансированное число представителей различных партий, а также, при необходимости, представители национальных меньшинств. После этого парламент мог бы на основании предложений

¹⁸См. CDL (98) 45, стр. 3; CDL (99) 51, стр. 8; CDL (2000) 2, стр.5; CDL-AD (2002) 9, параграф 22.

¹⁹CDL-AD (2002) 9, параграф 23.

комиссии принять решение, предусмотрев возможность подачи однократного обжалования.

2.3. Равенство возможностей

18. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы *равные возможности*, а государство следует призвать быть беспристрастным по отношению к ним и обеспечивать единообразное применение законодательства в отношении всех. Так, требование в отношении *нейтральности* касается *избирательной кампании* и *освещения хода выборов средствами массовой информации*, особенно государственными СМИ, а также *государственного финансирования* партий и кампаний. Это означает, что существует два возможных толкования равенства: "строгое" и "пропорциональное" равенство. "Строгое" равенство означает, что политические партии имеют равный статус независимо от их представленности в парламенте или поддержки электората. Этот критерий следует применять, когда речь идет об использовании государственных возможностей проведения избирательной кампании (например, расклеивание плакатов, почтовые и аналогичные услуги, демонстрации в общественных местах, предоставление общественных помещений для проведения массовых мероприятий). "Пропорциональное" равенство предполагает, что к политическим партиям подходят пропорционально количеству полученных ими голосов. Равенство возможностей (строгое и/или пропорциональное) применяется, в частности при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки. Некоторые формы поддержки могут предоставляться, с одной стороны, на принципах строгого равенства, а с другой – на принципах пропорционального равенства.

19. Основная идея заключается в том, чтобы основные политические силы имели возможность выражать свои мнения в крупнейших органах массовой информации страны и чтобы все политические силы имели право проводить свои митинги, в том числе на оживленных городских магистралях, распространять литературу и осуществлять свое право на расклеивание плакатов. Все эти права должны четко регламентироваться при должном соблюдении свободы слова, и любое несоблюдение этого права либо властями, либо участниками кампании должно соответствующим образом наказываться. Для исправления ситуации накануне выборов следует обеспечить право на оперативное обжалование. Известно, однако, что одним из наиболее распространенных недостатков при проведении выборов является необъективное освещение избирательной кампании и кандидатов в средствах массовой информации. Поэтому чрезвычайно важно составить в каждой стране перечень средств массовой информации и обеспечить достаточно сбалансированное предоставление кандидатам и партиям эфирного времени или рекламного пространства, в том числе на государственных радио- и телевизионных каналах.

20. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным СМИ для проведения своей избирательной кампании и агитации.

21. Вопрос о финансировании, в частности, о необходимости обеспечения транспарентности финансирования, будет рассмотрен ниже²⁰. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

2.4. Равенство и национальные меньшинства

22. В соответствии с принципами международного права избирательное законодательство должно гарантировать равенство для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, что предполагает запрещение любой дискриминации в отношении них²¹. В частности, национальные меньшинства должны иметь возможность создавать политические партии²². Нормы, определяющие границы округов и процентного порога, не должны создавать препятствий для вхождения лиц, принадлежащих к меньшинствам, в избираемый орган.

23. Некоторые меры, принимаемые для обеспечения минимальной представленности меньшинств либо путем резервирования за ними определенной доли мест²³, либо посредством исключений из обычных правил распределения мест (например, неприменения процентного порога к партиям, представляющим национальные меньшинства²⁴), не нарушают принцип равенства. Можно также предусмотреть, чтобы граждане, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели право голосовать как за общий список, так и за список национальных меньшинств. При этом ни от кандидатов, ни от избирателей нельзя требовать указания принадлежности к тому или иному национальному меньшинству^{25 26}.

2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

24. При наличии специальной конституционной основы²⁷ могут приниматься соответствующие нормы с тем, чтобы в определенной степени сбалансировать

²⁰См. главу II.3.5 ниже .

²¹Статья 4.1 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS 157).

²²В отношении запретов на создание политических партий и аналогичных мер см. CDL-INF(2000) 1.

²³Как это происходит в Словении и Хорватии.

²⁴Как это происходит в Германии и Польше. Румынское законодательство предусматривает представленность организаций национальных меньшинств даже в том случае, если число полученных ими голосов составляет (всего) 5 процентов от среднего числа фактически поданных голосов, необходимых для избрания депутата нижней палаты национального парламента.

²⁵Статья 3 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (ETS 157).

²⁶В отношении законодательства относительно выборов и национальных меньшинств см. CDL-INF (2000) 4.

²⁷См. статью 3.2 Конституции Франции; см. решение от 18 декабря 1982 года, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, стр. 66 ff.

представленность или даже обеспечить паритет мужчин и женщин в избираемых органах. В отсутствие такой конституциональной основы подобные положения могут быть признаны противоречащими принципу равенства и свободы объединения.

25. Кроме того, сфера применения этих норм зависит от избирательной системы. В системе с фиксированными партийными списками равенство обеспечивается в том случае, если число проходящих по партийным спискам мужчин и женщин одинаково. Однако при возможности преференциального или перекрестного голосования избиратели отнюдь не обязательно будут выбирать по равному числу представителей обоих полов, что может привести к диспропорциям в составе избираемого органа.

3. Свободное голосование

26. Свободное голосование включает два различных аспекта: свободное формирование избирателем своего мнения и свободное выражение этого мнения, т.е. свободная процедура голосования и точная оценка результатов.

3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

а. *Свобода избирателей формировать свое мнение* отчасти пересекается с равенством возможностей. Для этого требуется, чтобы государство, – и в целом органы власти, – соблюдало свою обязанность быть беспристрастным, особенно в том, что касается использования средств массовой информации, использования средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов.

б. На государственные органы власти возложены также некоторые позитивные обязательства. Они должны обеспечивать участие в выборах кандидатов, выдвинутых в соответствии с законом. Выдвижение конкретных кандидатов может быть запрещено лишь в исключительных обстоятельствах, когда этого требуют более значительные общественные интересы. Государственные власти должны также давать избирателям возможность ознакомиться с партийными списками и кандидатами, участвующими в выборах, в частности посредством надлежащего размещения средств наглядной агитации. Указанная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств, по крайней мере там, где они составляют определенную часть населения.

Свободному формированию мнений избирателей могут также препятствовать действия *физических лиц*, пытающихся, например, подкупить избирателей: такую практику государство обязано предотвращать и эффективно пресекать.

с. Для обеспечения эффективного применения норм, касающихся свободного формирования избирателями своего мнения, любое нарушение вышеуказанных норм должно быть наказуемо.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

3.2.1. Общие положения

27. *Свободное волеизъявление* в первую очередь требует строгого соблюдения *процедуры голосования*. На практике избиратели должны иметь возможность отдать свои голоса за зарегистрированные списки или кандидатов, т.е. они должны получить бюллетени для голосования с их именами и иметь возможность опустить эти бюллетени в ящик для голосования. Государство обязано предоставить необходимое помещение для голосования. Избиратели должны быть защищены от угроз или ограничений, которые могли бы помешать им отдать свой голос или отдать его в соответствии со своими пожеланиями, от кого бы ни исходили эти угрозы: от властей или от физических лиц; государство обязано предотвращать и пресекать такого рода действия.

28. Кроме того, избиратель имеет право на точную оценку результатов голосования; государство обязано пресекать любые нарушения в ходе выборов.

3.2.2. Процедуры голосования

29. Процедуры голосования играют важнейшую роль в избирательном процессе в целом, поскольку именно в ходе голосования наиболее высока вероятность нарушений.

30. В некоторых странах практическая реализация демократических норм требует радикального изменения отношения к ним, чему должны активно способствовать власти. В этом плане должны быть приняты определенные меры по противодействию традициям и обычаям, которые негативно влияют на выборы. В основном эти нарушения, такие, в частности, как "семейное голосование"²⁸, происходят в процессе голосования.

31. Все эти наблюдения приводят нас к следующему заключению: *процедура голосования должна оставаться простой. Поэтому рекомендуется обеспечить соблюдение изложенных ниже критериев.*

32. Формирование состава сотрудников избирательных участков исходя из принципа сбалансированного представительства различных политических сил затрудняет совершение нарушений, а об объективности голосования следует судить по двум основным критериям: числу проголосовавших избирателей в сравнении с числом избирательных бюллетеней в ящике для голосования. Число избирателей можно установить по числу подписей в списке избирателей. Однако человеческая натура такова (даже если не говорить о преднамеренных нарушениях), что добиться полного совпадения этих двух показателей весьма сложно, а любые дополнительные меры контроля, такие, как нумерация корешков избирательных бюллетеней или сопоставление общего числа избирательных бюллетеней в ящике для голосования с учетом аннулированных и неиспользованных бюллетеней с числом избирательных бюллетеней, выданных данному

²⁸См. ниже раздел I.4.

избирательному участку, может дать определенное представление о реальной ситуации. Однако не следует питать иллюзий по поводу того, что результаты этих различных подсчетов точно совпадут. Опасность увеличения числа подсчетов заключается в том, что расхождения при подсчетах, а в конечном итоге и настоящие нарушения, не будут восприниматься серьезно. Лучше жестко контролировать два показателя, чем кое-как – и, соответственно, неэффективно – контролировать большое число переменных.

33. Все неиспользованные бюллетени для голосования должны оставаться на избирательном участке, а не передаваться для хранения в других помещениях. С момента открытия избирательного участка приготовленные бюллетени для голосования должны находиться на виду: например, на столе у одного из руководителей участка. Нельзя допускать, чтобы помимо этого бюллетени находились в ящиках или других местах.

34. Заверение избирательных бюллетеней подписью и печатью не должно производиться в момент, когда бюллетень выдается избирателю, поскольку подпись и печать можно нанести таким образом, что это позволит при подсчете голосов идентифицировать избирателя, что было бы нарушением тайны голосования.

35. Избиратель должен получить свой избирательный бюллетень, после чего никто другой не должен к нему прикасаться.

36. Важно, чтобы в число сотрудников избирательного участка входили представители разных партий и чтобы на участке присутствовали назначенные кандидатами наблюдатели.

37. Избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке; однако при определенных условиях допускаются и другие указанные ниже формы голосования.

3.2.2.1. Голосование по почте и, при определенных обстоятельствах, по доверенности

38. Голосование по почте и голосование по доверенности допускается на Западе повсеместно, однако конкретные условия такого голосования существенно различаются. Так, голосование по почте может быть весьма распространено в одной стране и запрещено в другой из-за опасения нарушений. Такое голосование должно допускаться лишь в том случае, если почтовая служба является безопасной – т.е. защищенной от умышленного вмешательства – и надежной в том смысле, что она функционирует должным образом. Голосование по доверенности допускается лишь при условии соблюдения очень жестких правил, опять же с целью предотвращения нарушений; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено.

39. Ни одну из этих форм голосования не следует широко поощрять, если трудности, присущие этой форме голосования, включая более высокий риск "семейного" голосования, усугубляются к тому же некачественной работой почтовой службы. Однако с учетом определенных мер предосторожности голосование по почте может использоваться для того, чтобы дать возможность больным, находящимся на стационарном лечении в больницах, лицам, находящимся в местах заключения, лицам с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей, принять участие в голосовании в той мере, в какой отсутствует риск нарушений или запугивания.

Это избавит от необходимости в переносной урне, использование которой зачастую сопряжено с проблемами и опасностью подтасовок. Голосование по почте должно осуществляться в соответствии со специальной процедурой за несколько дней до выборов.

40. Использование *переносных ящиков для голосования* нежелательно, поскольку сопряжено с серьезной опасностью подтасовок. Тем не менее, если они все же используются, следует установить жесткие условия с целью недопущения нарушений, включая направление вместе с ящиком нескольких членов участковой избирательной комиссии, представляющих различные политические объединения.

3.2.2.2. Голосование военнослужащих

41. В тех случаях, когда военнослужащие не могут прибыть домой в день голосования, желательно зарегистрировать их на избирательных участках вблизи мест дислокации. Паспортные данные соответствующих военнослужащих направляются местным командованием муниципальным властям, которые затем включают их имена в список избирателей. Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда казармы располагаются слишком далеко от ближайшего избирательного участка. В военных частях для надзора в течение периода, предшествующего выборам, следует создать специальные комиссии с целью недопущения того, чтобы вышестоящие офицеры навязывали или приказывали подчиненным сделать определенный политический выбор.

3.2.2.3. Механические и электронные системы голосования

42. Некоторые страны уже используют механические или электронные системы голосования или готовятся к их внедрению. Преимущество этих методов становится очевидным в случае одновременного проведения нескольких выборов, хотя при этом приходится принимать определенные меры предосторожности, с тем чтобы минимизировать опасность нарушений, например посредством предоставления избирателю возможности сразу же после голосования проверить, как был зарегистрирован его голос. Очевидно, что при этой форме голосования очень важно обеспечить составление бюллетеней таким образом, чтобы избежать путаницы. Для облегчения проверки и пересчета голосов в случае обжалования можно также предусмотреть, чтобы машина могла впечатывать выбор, сделанный избирателем, в избирательный бюллетень; эти бюллетени затем помещаются в опечатываемый контейнер, исключающий доступ к ним. Какие бы средства не использовались, должна обеспечиваться конфиденциальность голосования.

43. Электронные методы голосования должны быть безопасны и надежны. Они считаются безопасными, если система может противостоять попытке сознательного взлома; они считаются надежными, если могут функционировать самостоятельно, независимо от любых сбоев в аппаратных средствах и программном обеспечении. Кроме того, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение того, что он проголосовал, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования.

44. Кроме того, следует обеспечить транспарентность системы в том смысле, что должна быть предусмотрена возможность проверки ее надлежащего функционирования.

3.2.2.4. Подсчет голосов

45. Подсчет голосов рекомендуется производить непосредственно на избирательных участках, а не в специальных центрах. Сотрудники избирательных участков вполне способны справиться с этой задачей; при этом отпадает необходимость в транспортировке ящиков для голосования и сопроводительных документов, что уменьшает опасность подмены.

46. Подсчет голосов должен проводиться транспарентно. Допускается присутствие при подсчете голосов зарегистрированных на этом избирательном участке избирателей; должно быть также разрешено присутствовать национальным или международным наблюдателям. Эти лица должны иметь возможность присутствовать при любых обстоятельствах. Должно быть составлено достаточное количество копий протоколов для распространения, с тем чтобы все вышеупомянутые лица имели возможность получить копию. Одна копия немедленно вывешивается на доске объявлений, еще одна копия остается на избирательном участке, а третья копия направляется в комиссию или в вышестоящую инстанцию.

47. В соответствующих нормативных документах следует предусмотреть определенные практические меры предосторожности в отношении используемых принадлежностей. Так, протоколы должны составляться не карандашом, а шариковой ручкой, поскольку текст, написанный карандашом, может быть стерт.

48. На практике оказывается, что время, необходимое для подсчета голосов, зависит от эффективности работы председателя участковой избирательной комиссии. Это время может варьироваться весьма существенно, поэтому в законодательстве или в нормативных документах, содержащихся в учебном пособии для сотрудников избирательных участков, следует предусмотреть простую, проверенную и апробированную процедуру.

49. Лучше избегать ситуации, когда слишком большое число бюллетеней признается недействительными или испорченными. В случае сомнений следует попытаться установить намерение избирателя.

3.2.2.5. Передача результатов

50. Существуют два вида результатов: предварительные и окончательные (до того, как будут исчерпаны все возможности обжалования). Средства массовой информации – да и, впрочем, все население – с нетерпением ожидают первых предварительных результатов. Скорость передачи этих результатов зависит от существующей в стране системы связи. Результаты с избирательных участков могут быть переданы в окружную комиссию (например) председателем участковой комиссии в сопровождении двух других членов участковой комиссии, представляющих оппозиционные партии, а в некоторых случаях и под надзором представителей правоохранительных органов, которые будут нести протоколы, ящик для голосования и т.д.

51. Как бы тщательно ни проводились голосование и подсчет голосов, передача результатов – это важнейшая операция, значение которой зачастую недооценивается; поэтому передачу результатов следует производить открыто. Передача данных из избирательного округа региональным органам и в центральную избирательную комиссию – или другим компетентным вышестоящим органам – может осуществляться по факсимильной связи. В этом случае протоколы сканируются, а результаты по мере поступления сразу же вывешиваются для всеобщего обозрения. Для распространения информации о результатах может быть использовано телевидение, но и здесь излишняя транспарентность может оказаться опасной, если население не готово к такому поэтапному представлению информации. Дело в том, что первые результаты обычно поступают из городов, жители которых, как правило, голосуют не так, как население сельской местности. Поэтому очень важно разъяснить населению, что окончательные результаты могут существенно отличаться от предварительных или даже оказаться совершенно противоположными. И речь не идет здесь о какой-либо подтасовке.

4. Тайное голосование

52. Тайна голосования является одним из аспектов свободного голосования, а ее цель заключается в том, чтобы защитить избирателей от давления, которое может на них оказываться, если другие лица узнают о том, как они проголосовали. Вся процедура должна быть тайной, особенно опускание бюллетеней и подсчет голосов. Избиратели имеют на это право, однако они и сами должны соблюдать тайну голосования, а несоблюдение должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известным другим лицам²⁹.

53. Голосование должно быть личным. Семейное голосование, при котором один из членов семьи может проследить за тем, как голосуют другие члены его семьи, представляет собой нарушение тайны голосования; семейное голосование представляет собой весьма распространенное нарушение избирательного законодательства. Также должны быть запрещены любые другие формы контроля одного избирателя за другим. Голосование по доверенности, которое осуществляется в соответствии со строгими требованиями, – это отдельный вопрос³⁰.

54. Кроме того, не допускается публикация списков проголосовавших избирателей, поскольку отказ от голосования может свидетельствовать о политическом выборе.

55. Нарушение тайны голосования должно наказываться так же, как и любые другие нарушения свободного волеизъявления.

5. Прямое голосование

56. Прямые выборы в одну из палат национального парламента населением представляют собой один из элементов общеевропейского конституционного наследия. В

²⁹CDL (2000) 2, стр. 9.

³⁰См. выше главу I.3.2.2.1.

тех случаях, когда существует вторая палата парламента, выборы в нее могут проводиться по особым правилам. Выборы в органы законодательной власти, такие, как парламенты федеративных государств³¹, в соответствии со статьей 3 Дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека должны осуществляться посредством прямых выборов. Да и органы местного самоуправления, которые являются важнейшим элементом демократии, невозможно представить без местных выборных органов³². В данном случае понятие "местные собрания" включает все органы самоуправления на территории страны³³. С другой стороны, хотя во многих странах президент республики избирается в ходе прямых выборов, в каждом отдельном государстве этот вопрос определяется в конституции.

6. Периодичность выборов

57. И Международный пакт о гражданских и политических правах³⁴, и Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека³⁵ предусматривают, что выборы должны проводиться периодически. Общие выборы, как правило, проводятся с периодичностью в 4–5 лет, хотя президентские выборы могут проводиться с меньшей периодичностью, но не реже чем раз в 7 лет.

³¹См. решение ЕКПЧ № 9267/81 по делу "Матье-Мозн и Клерфай против Бельгии", 2 марта 1997 г., Series A No. 113, стр. 23; решение ЕКПЧ № 27311/95 по делу "Тимке против Германии", DR 82, стр. 15; дело № 7008/75, 12.07.76, "X против Австрии", DR 6, стр. 120.

³²Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления (ETS 122).

³³Статья 13 Европейской хартии местного самоуправления.

³⁴Статья 25 b Европейской хартии местного самоуправления.

³⁵Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления.

II. Условия реализации принципов

58. основополагающие принципы европейских избирательных систем могут быть гарантированы лишь при соблюдении определенных *общих условий*.

- Первым общим условием является *соблюдение основных прав человека*, и в частности свободы слова, собрания и объединения, без которых невозможна подлинная демократия;
- во-вторых, избирательное законодательство должно быть достаточно стабильным и защищенным от партийно-политических манипуляций;
- и, наконец, что самое главное, должен быть представлен ряд процессуальных гарантий, особенно в том, что касается организации выборов.

59. Кроме того, выборы проводятся не в вакууме, а в условиях конкретной избирательной системы и определенной политической системы. В заключительной части второго раздела приводится ряд замечаний по этому вопросу, в частности о взаимосвязи между избирательными и партийными системами.

1. Соблюдение основных прав

60. Проведение демократических выборов и, следовательно, само существование демократии невозможны без *соблюдения прав человека*, особенно свободы слова и печати и свободы собрания и объединения в политических целях, включая создание политических партий. Уважение этих свобод является жизненно важным, особенно в ходе избирательных кампаний. *Ограничения* в отношении этих основных прав должны соответствовать Европейской конвенции о правах человека и в целом требованию о том, что они должны быть основаны на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

61. Известно, что во многих странах законом предусмотрены ограничения *свободы слова*. При ограничительном толковании это вполне допустимо, однако может привести к злоупотреблениям в странах, где отсутствуют либеральные демократические традиции. Теоретически они призваны не допускать "злоупотреблений" свободой слова, например, «очернения» кандидатов и государственных органов, или даже защищать конституционную систему. На деле же это может привести к цензуре любых заявлений, которые носят критический по отношению к властям характер или призывают к конституционным изменениям, хотя это-то и составляет саму суть демократической дискуссии. Так, если закон о выборах запрещает оскорбительные или клеветнические высказывания в отношении должностных лиц или других кандидатов в предвыборных документах, признает нарушением распространение информации, порочащей кандидатов, или возлагает на самих кандидатов ответственность за определенные нарушения, совершенные их сторонниками, то этот закон будет признан нарушающим европейские стандарты. Требования представлять в избирательные комиссии материалы, которые предполагается использовать в ходе избирательной кампании, с указанием организации, которая заказала и изготовила их, количества копий и даты публикации представляют собой неприемлемую форму цензуры, особенно если избирательным комиссиям предписывается принимать меры против незаконных или неточных публикаций. Это особенно актуально в тех случаях, когда нормы, запрещающие ненадлежащее

использование средств массовой информации в ходе избирательных кампаний, сформулированы довольно расплывчато.

62. Еще одним важным основополагающим правом в демократическом обществе является свобода передвижения по стране, а также право граждан в любой момент вернуться в свою страну.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

63. Стабильность избирательного законодательства имеет важнейшее значение для укрепления авторитета избирательного процесса, который сам по себе жизненно важен для укрепления демократии³⁶. Частое изменение норм – особенно сложных – может вводить избирателя в заблуждение. Прежде всего, это приводит к тому, что избиратели – обоснованно или необоснованно – делают вывод, что избирательный закон является лишь инструментом в руках власть имущих и что их собственный голос мало влияет на результаты выборов.

64. Однако на практике следует защищать не столько стабильность базовых принципов (их, собственно, никто особенно и не оспаривает), сколько стабильность некоторых конкретных норм избирательного законодательства, особенно тех норм, которые регулируют саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков. Зачастую – обоснованно или необоснованно – считается, что эти три элемента оказывают решающее влияние на результаты выборов, поэтому необходимо избегать не только манипулирования в интересах партии, находящейся у власти, но и даже намека на такое манипулирование.

65. Проблема заключается не в том, что нельзя изменять систему голосования, ибо всегда есть возможность сделать ее более совершенной, а в том, что нельзя делать это часто и накануне (менее чем за год до) выборов. Даже когда не ставится цель сознательного манипулирования, создается впечатление, что изменения продиктованы непосредственными политическими интересами партии властей.

66. Один из способов не допустить манипулирования заключается в том, чтобы определить в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон, наиболее принципиальные элементы (сама избирательная система, членский состав избирательных комиссий, границы избирательных округов или порядок их определения). Еще одно – более гибкое – решение заключается в том, чтобы указать в конституции, что в случае внесения изменений в закон о выборах на следующих выборах будет применяться прежняя система, по крайней мере если эти выборы состоятся в течение следующего года, а новая система вступит в силу уже после этого.

67. В остальном закон о выборах должен, как правило, иметь статус _обычного закона. Правоприменительные нормы, особенно нормы, регулирующие технические и детальные вопросы, могут при этом быть оформлены в виде подзаконных актов.

³⁶По вопросу важности доверия избирательному процессу см., например, CDL (99) 67 стр. 11; по вопросу о необходимости стабильности законодательства см. CDL (99) 41, стр. 1.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

68. Лишь прозрачность, беспристрастность и независимость от политически мотивированного манипулирования обеспечат надлежащее управление избирательным процессом от начала предвыборной кампании до окончания обработки результатов.

69. В государствах, где административные органы традиционно независимы от политических властей, государственная служба применяет избирательное законодательство, не подвергаясь политическому давлению. Поэтому считается нормальным и приемлемым, когда выборы организуются административными органами под надзором министерства внутренних дел.

70. Однако в государствах, не обладающих большим опытом организации плюралистических выборов, слишком велика опасность того, что власти будут пытаться заставлять административные органы действовать по своему усмотрению. Это касается как центрального правительства, так и местных властей, причем даже в тех случаях, когда последние контролируются национальной оппозицией.

71. Именно поэтому для обеспечения надлежащего проведения выборов или, по крайней мере, устранения серьезных подозрений в нарушениях на всех уровнях – от общенационального до уровня избирательного участка – должны создаваться *независимые, беспристрастные избирательные комиссии*.

72. В отчетах Бюро Парламентской Ассамблеи Совета Европы о проведении наблюдения на выборах в ряде государств-членов были отмечены следующие недостатки, касающиеся избирательных комиссий: отсутствие прозрачности в деятельности центральной избирательной комиссии, разночтения в толковании процедуры подсчета; политическая поляризация избирательных органов, конфликты при назначении членов центральной избирательной комиссии, назначение членов комиссии государственным органом, преобладание представителей правящей партии в избирательных органах.

73. *В любом случае центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом, представляя собой административную структуру, осуществляющую связь с местными органами власти и другими нижестоящими комиссиями, например по вопросу составления и обновления списков избирателей.*

74. Состав центральной избирательной комиссии может стать предметом серьезного обсуждения и превратиться в ключевой политический вопрос при разработке закона о выборах. Соблюдение приведенных ниже рекомендаций должно в максимальной степени способствовать обеспечению беспристрастности и компетентности комиссии.

75. Как правило, в состав Комиссии должны входить:

- судья или юрист: в тех случаях, когда выборы проводятся под управлением судебного органа, его независимость должна быть обеспечена с помощью прозрачных процедур. Назначенные судами лица не должны находиться в подчинении кандидатов;

- представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов. Политические партии должны быть равно представлены в центральной избирательной комиссии, причем понятие "равно" может толковаться либо строго, либо пропорционально, т.е. с учетом или без учета результатов, полученных этими партиями на предыдущих выборах³⁷. Кроме того, представители партий должны хорошо разбираться в вопросах, связанных с проведением выборов, и не иметь права заниматься агитацией.

76. Кроме того, в состав избирательной комиссии могут входить:

- представители национальных меньшинств; их присутствие является желательным, если данное национальное меньшинство достаточно существенно представлено на соответствующей территории;
- представитель министерства внутренних дел. Однако по причинам, связанным с историей той или иной страны, участие в комиссии представителя министерства внутренних дел не всегда может оказаться целесообразным. Представители Парламентской Ассамблеи, участвовавшие в миссиях по наблюдению за выборами, неоднократно высказывали озабоченность в связи с тем, что функции полноценной многопартийной избирательной комиссии возлагались на учреждение, подчиненное исполнительной власти. Вместе с тем сотрудничество между центральной избирательной комиссией и министерством внутренних дел возможно уже хотя бы по конкретным практическим соображениям, например, для перевозки и хранения избирательных бюллетеней и другого оборудования. В остальном исполнительная власть не должна иметь возможности влиять на членский состав избирательных комиссий³⁸.

77. В целом же органы, назначающие членов избирательной комиссии, не должны иметь возможность свободно отзывать их, поскольку это порождает сомнения в их независимости. Отзыв по собственному усмотрению недопустим, однако отзыв по дисциплинарным причинам вполне возможен при условии, что основания для этого четко и ограничительно изложены в законе (так, абстрактных формулировок типа "действия, дискредитирующие комиссию", явно недостаточно).

78. В странах с давними демократическими традициями, где нет избирательных комиссий, однако существует другой беспристрастный орган, отвечающий за избирательные вопросы, политические партии должны иметь возможность наблюдать за работой этого органа.

79. Состав центральной избирательной комиссии, безусловно, важен, однако не более важен, чем порядок ее *работы*. Правила процедуры комиссии должны быть совершенно однозначными, поскольку председатели комиссии склонны давать членам комиссии возможность высказываться, чем последние начинают быстро злоупотреблять. Правила процедуры должны определять повестку дня и регламент выступлений, например,

³⁷См. выше главу I.2.3.

³⁸Ср. CDL-AD (2002) 7, параграфы 5,7 ff, 54.

четверть часа для каждого члена комиссии; в противном случае бесконечные дискуссии могут увести комиссию от основной работы.

80. Существуют множество способов принятия решений. Представляется целесообразным, чтобы решения принимались квалифицированным (например, две трети) большинством голосов, с тем чтобы стимулировать дискуссию между большинством и по крайней мере одной из партий, находящихся в меньшинстве. Желательно принятие решений консенсусом.

81. Заседания центральной избирательной комиссии должны быть открытыми, в том числе и для представителей СМИ (еще одна причина для установления регламента выступлений). Все комнаты, где находятся компьютеры, линии телефонной связи, факсимильные аппараты, сканеры и т.д., должны быть открыты для осмотра.

82. Состав других избирательных комиссий, действующих на уровне регионов или округов, должен быть аналогичным составу центральной избирательной комиссии. Окружные комиссии играют важную роль в одномандатных системах, поскольку именно они определяют победителя в ходе всеобщих выборов. Региональные комиссии также играют важную роль в передаче результатов центральной избирательной комиссии.

83. Для организации выборов необходим персонал, обладающий специализированными навыками³⁹. В состав центральной избирательной комиссии следует включать экспертов-юристов, политологов, математиков и других специалистов, хорошо владеющих вопросами проведения выборов. Отмечено несколько случаев, когда комиссии испытывали нехватку квалифицированного и подготовленного персонала.

84. Члены избирательных комиссий должны пройти стандартную подготовку на всех уровнях выборной администрации. Такая подготовка должна быть организована и для членов комиссий, назначаемых политическими партиями.

85. Закон о выборах должен содержать статью, предписывающую властям (на всех уровнях) удовлетворять потребности и нужды избирательных комиссий. Сотрудники различных министерств и других органов государственного управления, мэрий и муниципалитетов могут направляться для оказания поддержки избирательным органам, в частности для выполнения функций административного или материально-технического обеспечения в связи с подготовкой и проведением выборов. Они могут, в частности, отвечать за подготовку и распространение списков избирателей, изготовление избирательных бюллетеней, ящиков для голосования, официальных печатей и других необходимых материалов, а также за определение условий хранения, распространения и за безопасность.

3.2. Наблюдение за выборами

86. Наблюдение за выборами играет важную роль, поскольку позволяет получить представление о том, насколько правильно проходил процесс выборов.

³⁹ См. CDL (98) 10, стр. 5.

87. Существует три различных категории наблюдателей: национальные наблюдатели, являющиеся сторонниками той или иной партии или кандидата, национальные наблюдатели, не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата, и международные наблюдатели (не являющиеся сторонниками какой-либо партии или кандидата). На практике различия между первыми двумя категориями не всегда очевидны. Поэтому лучше сделать процедуру наблюдения максимально широкой как на национальном, так и на международном уровне.

88. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а предполагает контроль нарушений накануне выборов (например, ненадлежащее ведение списков избирателей, препятствия при регистрации кандидатов, случаи ограничения свободы слова и нарушения правил доступа к СМИ или государственному финансированию избирательных кампаний), во время выборов (например, проверка фактов давления на избирателей, множественного голосования, нарушений тайны голосования и т.д.) и после голосования (особенно при подсчете голосов и объявлении результатов). Особое внимание при наблюдении следует обращать на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

89. Международные наблюдатели играют исключительно важную роль в государствах, где еще не сложились традиции беспристрастной проверки законности выборов.

90. Как правило, как международные, так и национальные наблюдатели должны иметь возможность задавать вопросы любому из присутствующих, делать записи и информировать свою организацию, однако они должны воздерживаться от каких-либо комментариев.

91. В законе должны быть очень четко оговорены места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, с тем чтобы их деятельности не чинились чрезмерные препятствия. Например, закон, разрешающий наблюдателям посещать лишь места, где проходят выборы (или голосование), может необоснованно узко толковаться некоторыми избирательными участками⁴⁰.

3.3. Эффективная система обжалования

92. Если мы не хотим, чтобы положения закона о выборах были просто словами на бумаге, следует предусмотреть возможность свободного обжалования фактов несоблюдения закона о выборах в органе по рассмотрению заявлений об обжаловании. Это относится, в частности, к результатам выборов: отдельные граждане могут оспорить их на основании нарушения процедур голосования. Это также относится к решениям, принятым накануне выборов, особенно в связи с правом участвовать в голосовании, списками избирателей и участием в выборах, удостоверением кандидатов, соблюдением норм, регулирующих избирательные кампании, и доступом к СМИ и финансированию партий.

93. Существует два возможных решения:

⁴⁰В отношении наблюдения за выборами см. "Пособие для наблюдателей на выборах", Совет Европы, 1996.

- заявления об обжаловании могут направляться в обычные суды, в специальный суд или в конституционный суд;

- заявления об обжаловании могут направляться в избирательную комиссию. Этот вариант имеет целый ряд неоспоримых преимуществ, поскольку в состав комиссий входят высококвалифицированные специалисты, тогда как суды обладают меньшим опытом в вопросах, касающихся выборов. Однако в качестве меры предосторожности целесообразно установить в той или иной форме судебный надзор, сделав первой инстанцией для подачи заявлений об обжаловании комиссию более высокого уровня, а второй – компетентный суд.

94. Иногда предусматривается возможность подачи жалобы в парламент как в орган, который в состоянии вынести решение в связи со своими собственными выборами, однако это может привести к принятию политических решений. Такой порядок можно считать приемлемым в первую очередь там, где он уже существует в течение длительного времени, однако в этом случае следует предусмотреть возможность обжалования в суде.

95. Процедура обжалования должна быть максимально короткой, особенно в связи с решениями, принимаемыми накануне выборов. При этом следует избегать двух ловушек: во-первых, процедура обжалования не должна тормозить выборный процесс, а во-вторых, поскольку решения по заявлениям об обжаловании не могут служить основанием для переноса даты выборов, они должны приниматься не после, а до выборов. Решения по результатам выборов также должны приниматься достаточно оперативно, особенно в условиях напряженной политической ситуации. Это означает, что сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть очень короткими и что орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен принимать свое решение как можно более оперативно. Вместе с тем сроки подачи заявлений об обжаловании должны быть достаточно длительными, чтобы можно было подать заявление, гарантировать осуществление права на защиту и принять взвешенное решение. Сроки в три-пять дней для первой инстанции (в общей сложности для подачи заявлений об обжаловании и принятия решений) представляются вполне обоснованными для решений, принимаемых до выборов. Можно, однако, предусмотреть несколько больше времени для вынесения решений Верховным или Конституционным судом.

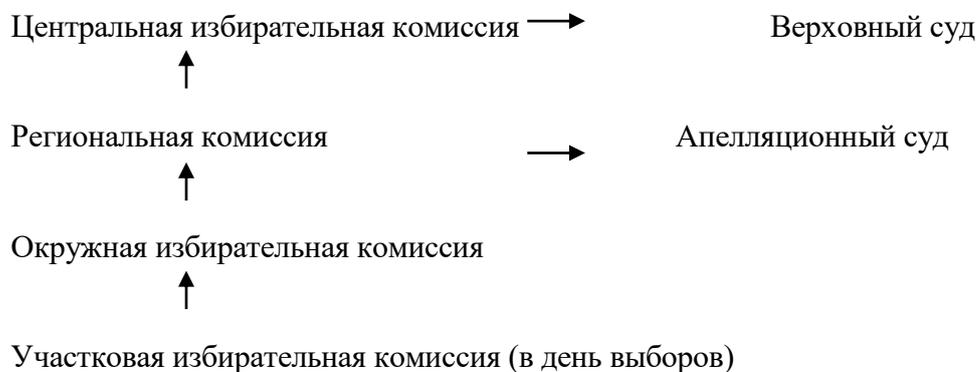
96. Кроме того, процедура должна быть простой, а избиратели должны иметь возможность воспользоваться специальным формуляром для подачи заявления об обжаловании⁴¹. Следует бороться с формализмом и избегать решений о неприемлемости обжалования, особенно в щекотливой политической ситуации.

97. Крайне важно также, чтобы процедура обжалования, особенно полномочия и функции различных участвующих в ней органов, были четко прописаны в законе, с тем чтобы избежать любой позитивной или негативной коллизии прав. Ни обжалующая сторона, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании. Опасность того, что несколько органов по рассмотрению заявлений об обжаловании последовательно откажутся принимать решение, существенно возрастает в тех случаях, когда существует теоретическая возможность обращения с

⁴¹CDL (98) 45, стр. 11.

обжалованием либо в суды, либо в избирательную комиссию, или в тех случаях, когда полномочия различных судов, например, обычных судов и Конституционного суда, разграничены недостаточно четко.

Пример:



98. Споры, связанные со списками избирателей, которые могут находиться, например, в ведении местной администрации, подконтрольной избирательным комиссиям или действующей совместно с ними, могут рассматриваться судами первой инстанции.

99. Круг лиц, имеющих право на подачу заявления об обжаловании, должен быть максимально широким. Любой избиратель данного округа и любой участвующий в выборах кандидат должен иметь право на подачу заявления об обжаловании. При этом представляется целесообразным установить требования в отношении минимального числа избирателей для обжалования результатов выборов.

100. Процедура обжалования должна носить судебный характер в том смысле, что необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.

101. Важное значение имеют *полномочия* органов по рассмотрению заявлений об обжаловании. Они должны быть уполномочены аннулировать выборы, если нарушения могли повлиять на их результаты, т.е. на распределение мест. Это общий принцип, однако следует оставлять возможность для его корректировки, т.е. не обязательно аннулировать результаты по всей стране или округу: вполне возможно аннулировать результаты лишь на каком-то одном избирательном участке. Это позволяет избежать двух крайностей: аннулирования выборов в целом в ситуации, когда нарушения повлияли лишь на небольшую территорию, и отказа от аннулирования под предлогом, что территория, на которой сказались нарушения, была слишком небольшой. На территориях, где результаты были аннулированы, выборы должны быть проведены повторно.

102. В тех случаях, где в качестве органов по рассмотрению заявлений об обжаловании выступают комиссии более высокого уровня, они должны иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

103. Ряд вопросов заслуживает дальнейшей проработки.

3.4. Организация и порядок работы избирательных участков

104. Качество систем голосования и подсчета голосов, а также надлежащее соблюдение избирательных процедур зависит от того, как организованы и функционируют избирательные участки. В сообщениях Бюро Ассамблеи о наблюдении за выборами в различных странах говорится о ряде нарушений организационно-технического характера. Например, отмечались существенные различия между избирательными участками в различных регионах одного и того же государства.

105. Направляемые Ассамблеей миссии по наблюдению за выборами отмечали также несколько случаев технических нарушений, таких, как неправильно напечатанные или проштемпелеванные или чересчур сложные бюллетени, неопечатанные ящики для голосования, не отвечающие нормам бюллетени или ящики, неправильное использование ящиков для голосования, неадекватные средства установления личности избирателей и отсутствие местных наблюдателей.

106. Все эти нарушения и недостатки в сочетании с агитационной деятельностью, проводимой политическими партиями внутри избирательных участков, а также препятствия, чинимые полицией, могут серьезно исказить процесс голосования и тем самым поставить под угрозу подлинность и действительность его результатов.

3.5. Финансирование

107. Регулирование вопросов, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, также является важным фактором, определяющим правильность выборного процесса.

108. Во-первых, финансирование должно быть *транспарентным*; такая транспарентность важна независимо от уровня политического или экономического развития той или иной страны.

109. Транспарентность обеспечивается на двух уровнях. Во-первых, это касается средств, выделяемых для проведения кампании: подробная информация о расходовании этих средств должна тщательно отражаться в специальном плане счетов. В случае существенных отклонений от нормы или превышения установленных законом максимальных расходов выборы могут быть признаны недействительными. Во-вторых, транспарентность обеспечивается на уровне мониторинга финансового положения выборных представителей до их вступления в должность и после окончания срока их полномочий. Комиссия, отвечающая за вопросы финансовой транспарентности, официально принимает у избранных представителей декларации об их финансовом положении. Эти декларации носят конфиденциальный характер, однако при необходимости данные могут быть направлены в прокуратуру.

110. В унитарных государствах любые расходы, понесенные местными органами власти в связи с проведением общенациональных выборов, оплатой труда членов избирательных комиссий, изготовлением бюллетеней для голосования и т.д., обычно покрываются государством.

111. Не следует забывать, что *государственное финансирование* партий или кампаний осуществляется в соответствии с принципом равенства возможностей ("строгого" или "пропорционального" равенства)⁴². Все партии, представленные в парламенте, в любом случае должны иметь право на государственное финансирование. Однако для обеспечения равенства возможностей для всех различных политических сил государственное финансирование может также предоставляться политическим образованиям, которые представляют значительную часть электората и выдвигают кандидатов на выборах. Финансирование политических партий из государственных фондов должно сопровождаться контролем партийных счетов со стороны специальных государственных органов (например, Счетной палаты). Государство должно поощрять политику финансовой открытости со стороны политических партий, получающих государственное финансирование⁴³.

3.6. Безопасность

112. Все законы о выборах должны предусматривать вмешательство сил правопорядка в случае волнений. В этом случае право вызывать полицию должен иметь исключительно председатель участковой избирательной комиссии (или его/ее представитель). Важно избегать предоставления такого права всем членам участковой избирательной комиссии, поскольку в такой ситуации следует не открывать дискуссию, а принять единоличное решение.

113. В некоторых государствах представители полиции традиционно присутствуют на избирательных участках, что, по мнению наблюдателей, совсем не обязательно становится причиной волнений или оказывает запугивающее воздействие на избирателей. Следует иметь в виду, что присутствие полиции на избирательных участках до сих пор предусмотрено в законах о выборах некоторых западных государств, хотя со временем эта практика изменилась.

Заключение

114. Соблюдение пяти основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование) является важнейшим элементом демократии. Оно допускает разнообразные формы демократического волеизъявления, однако в установленных пределах. Эти пределы обусловлены, в первую очередь, толкованием указанных принципов; в настоящем документе изложены минимальные нормы, которые должны выполняться для обеспечения соблюдения принципов. Во-вторых, недостаточно, чтобы закон о выборах (в узком смысле) включал нормы, отвечающие европейским принципам в области выборов: последние должны выступать как единый комплекс, а также необходимы гарантии того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием. Прежде всего, должно быть обеспечено уважение основных свобод, а также стабильность норм должна быть такой, чтобы исключить любые подозрения в манипулировании. И, наконец, процессуальная база должна обеспечивать эффективную реализацию установленных норм.

⁴²См. раздел I.2.3 выше.

⁴³Более подробная информация по вопросу о финансировании политических партий приводится в документе CDL-INF (2001) 8.