

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ**

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

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

На современном этапе международное наблюдение за выборами является одной из важнейших задач по поддержанию процесса демократического развития и обеспечения основных политических прав и свобод человека и гражданина в ходе выборов.

Участие международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, наряду с международными наблюдателями от международных организаций и иностранных государств, в осуществлении наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с национальным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства становится одним из важных условий обеспечения открытости и гласности избирательного процесса, реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов, поступательного демократического развития.

Стандартами демократических выборов являются такие принципы организации избирательного процесса, как право гражданина по достижении установленного конституцией и (или) законодательством возраста избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебного контроля, а также гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

Настоящие Рекомендации, одобренные Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств, наряду с Руководством по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и

сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Руководством по наблюдению за выборами Совета Европы, другими документами призваны содействовать единообразному проведению наблюдения за подготовкой и проведением выборов со стороны международных наблюдателей Содружества Независимых Государств, профессионально оценить национальное избирательное законодательство на основе международных стандартов демократических выборов, использовать свои права и обязанности при выполнении миссии по наблюдению, объективно оценить состоявшиеся выборы.

1. ОСНОВЫ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

1.1. Статус международного наблюдателя

Международным наблюдателем от Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) является лицо, представляющее Межпарламентскую Ассамблею государств - участников СНГ, Исполнительный комитет, другие уставные и иные органы СНГ, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с порядком, установленном национальным законодательством о выборах, международно-правовыми документами и международными обязательствами государства, в котором проводятся выборы.

Орган (органы) СНГ может принять решение о направлении международных наблюдателей, которые в этом случае составляют группу (делегацию) международных наблюдателей СНГ.

Орган (органы) СНГ, принявший решение о направлении международного наблюдателя (наблюдателей), определяет количественный состав делегации международных наблюдателей, порядок ее формирования и принимает решение о назначении лица (лиц) международным наблюдателем и о назначении руководителя делегации.

Международные наблюдатели получают разрешение на въезд в государство, где проводятся выборы, в порядке, установленном национальным законодательством, и при наличии соответствующего приглашения органа (органов) СНГ аккредитуются центральным избирательным органом страны проведения выборов. Разрешение на въезд в государство требуется только в случае существования визового режима пересечения государственной границы.

Международный наблюдатель на территории страны проведения выборов находится под покровительством принимающего государства. Это означает, что принимающее государство предпринимает все предусмотренные национальным законодательством меры по защите прав международных наблюдателей, а также необходимые меры в отношении тех лиц, которые нарушают права международных наблюдателей, вплоть до привлечения их к ответственности в соответствии с национальным законодательством.

Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом

избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

Национальными законами может быть предусмотрено, что международный наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если он пытается воспрепятствовать работе избирательного органа либо осуществлению гражданином своих избирательных прав, а также нарушить тайну голосования. Соответствующее решение может приниматься участковым или вышестоящим избирательным органом. Кроме того, избирательный орган вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о привлечении удаленного международного наблюдателя к ответственности, предусмотренной национальными законами. Избирательный орган обязан сообщить об этом факте в центральный избирательный орган, а последний, в свою очередь, – в орган (органы) СНГ.

В случае нарушения международным наблюдателем национальных законов, общепризнанных принципов и норм международного права центральный избирательный орган в соответствии с национальными законами вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя. При этом центральный избирательный орган уведомляет о принятом решении орган (органы) СНГ, которым было направлено приглашение этому лицу для участия в наблюдении за выборами в качестве международного наблюдателя.

1.2. Правовые основы деятельности международных наблюдателей

Правовой основой для проведения международного наблюдения и деятельности международных наблюдателей являются национальные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права в области организации избирательного процесса, международные обязательства государства, в котором проводятся выборы.

1.3. Порядок аккредитации международных наблюдателей

Аккредитация международных наблюдателей производится центральными избирательными органами (избирательными комиссиями) страны проведения выборов на основании обращения уполномоченных на то государственных органов, высших должностных лиц страны проведения выборов к органу (органам) СНГ о направлении международного наблюдателя (международных наблюдателей).

Удостоверение международного наблюдателя – документ, удостоверяющий его статус. Как правило, образец и описание удостоверения международного наблюдателя утверждаются центральными избирательными органами в соответствии с национальным законодательством.

Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение международного наблюдателя в соответствии с представленными им заявлением, документом, удостоверяющим его личность, и приглашением органа (органов) СНГ. Это удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность

самостоятельно и независимо. Это означает, что он вправе в день голосования посещать избирательные участки без специального сопровождения и предварительного согласования своих действий по наблюдению за выборами с соответствующими избирательными органами.

1.4. Срок и полномочия международного наблюдателя

Срок полномочий международного наблюдателя начинается со дня аккредитации в центральном избирательном органе страны проведения выборов и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

Международные наблюдатели вправе осуществлять свою деятельность по наблюдению за выборами на любом этапе избирательной кампании, но не ранее дня официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении даты выборов.

Деятельность международных наблюдателей регулируется национальным законодательством, международно-правовыми документами, наделяющими международного наблюдателя полномочиями, которые он вправе реализовать в своей деятельности, а именно:

- в порядке, предусмотренном национальным законодательством, передвигаться по территории страны;
- иметь доступ к документам, регламентирующим избирательный процесс (за исключением документов, затрагивающих интересы национальной безопасности, а также содержащих конфиденциальную информацию о гражданине), получать необходимую информацию и копии избирательных документов от избирательных органов и их должностных лиц;
- знакомиться со списками избирателей;
- встречаться с уполномоченными представителями политических партий (коалиций), общественных объединений, общественных организаций, кандидатами, их уполномоченными представителями, доверенными лицами, наблюдателями, частными лицами, членами и сотрудниками аппарата и иных подразделений избирательных органов;
- посещать избирательные участки, помещения избирательных комиссий, помещения для голосования, а также помещения для подсчета голосов избирателей, места выдачи, передачи и хранения избирательной документации;
- присутствовать на избирательных участках, включая помещения для голосования, с момента начала работы участкового избирательного органа в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящим избирательным органом протоколов об итогах голосования, а также при повторном и (или) контрольном подсчете голосов избирателей. Посещение избирательных участков, образованных в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, других местах временного пребывания граждан, осуществляется в соответствии с порядком, установленным национальными законами, а также нормативными правовыми актами, регламентирующими требования к посещению избирательных участков на указанных объектах;

- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям, за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов;

- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

- присутствовать в избирательных органах любого уровня, а также в центральном избирательном органе при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном и (или) контрольном подсчете голосов избирателей;

- наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в списки избирателей, в том числе дополнительно (или в дополнительные списки избирателей), а также за подсчетом избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней, иных избирательных документов;

- присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей перед непосредственным подсчетом участковым избирательным органом голосов избирателей, а также визуально знакомиться со списком избирателей после его заверения уполномоченными на то лицами в порядке, предусмотренном национальными законами;

- присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за ним в условиях, обеспечивающих обзорность содержания избирательных бюллетеней, а также наблюдать за действиями членов участкового избирательного органа;

- визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

- знакомиться с протоколами участкового избирательного органа об итогах голосования, а также с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов иного избирательного органа, в котором он находится;

- после окончания голосования присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных открепительных удостоверений, иных избирательных документов;

- визуально ознакомиться с погашенными избирательными бюллетенями и открепительными удостоверениями под контролем членов участкового избирательного органа;

- изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа заверенные копии упомянутых выше протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, поступивших в избирательный орган либо составленных этим органом в день голосования, в том числе в день досрочного голосования;

- знакомиться с жалобами (заявлениями), обращениями и принятыми по ним решениями избирательных органов, судов;

- производить фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи;

- после окончания времени голосования публично излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о ходе подготовки и проведения выборов;

- представлять организаторам выборов, органам государственной власти, местным органам власти (органам местного самоуправления) и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за ходом выборов, а также замечания и рекомендации, касающиеся совершенствования избирательного процесса и законодательства о выборах, приведения его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными обязательствами государства, укрепления доверия граждан к избирательным процедурам, выборным органам и выборным должностным лицам.

Национальными законами международным наблюдателям могут быть предоставлены дополнительные права сверх тех, которые непосредственно вытекают из международных обязательств государства.

Международный наблюдатель не вправе, в частности:

- выдавать избирателям бюллетени или давать указания об их выдаче;
- расписываться за избирателя по его просьбе в получении бюллетеня;
- заполнять бюллетень за избирателя по его просьбе;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательного органа подсчете бюллетеней;
- предпринимать действия, препятствующие работе избирательного органа, в том числе при опечатывании (пломбировании) избирательных урн (ящиков), их вскрытии по окончании времени голосования и при подсчете голосов;
- вести агитацию среди избирателей, в том числе распространять какие-либо агитационные материалы или литературу;
- проводить опросы избирателей с целью выяснить, как они собираются проголосовать или как они проголосовали - за или против кандидата (кандидатов);
- участвовать в принятии решений избирательного органа;
- осуществлять деятельность, прямо запрещенную национальными законами, если указанные запреты (ограничения) соответствуют международным обязательствам государства.

По окончании наблюдения за выборами международные наблюдатели представляют в направивший их орган (органы) Содружества Независимых Государств итоговое заключение о результатах международного наблюдения за ходом подготовки и проведения выборов, которое подлежит опубликованию в их официальных изданиях.

1.5. Оказание содействия международному наблюдателю

Избирательные органы, органы государственной власти, местные органы власти (органы местного самоуправления), иные государственные органы в пределах своей компетенции и полномочий оказывают международным наблюдателям необходимое содействие, то есть создают соответствующие условия для свободной и независимой реализации ими своих функций по наблюдению.

Списки международных наблюдателей, осуществляющих наблюдение за

ходом голосования и подсчетом голосов в избирательных органах, составляются соответствующими избирательными органами на основе предъявляемых международными наблюдателями удостоверений (свидетельств об аккредитации) и представляются для сведения всем лицам, имеющим в соответствии с законами право находиться в помещении избирательного органа, помещении для голосования и подсчета голосов.

1.6. Обеспечение деятельности международного наблюдателя

Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя (транспортные расходы, расходы на проживание, услуги связи, и т.п.) осуществляется за счет собственных средств международного наблюдателя, а также за счет средств направившей его стороны.

2. СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов и должностных лиц.

Общепризнанные принципы и нормы международного права признают за государством допустимость конституционного и законодательного ограничения избирательных прав и свобод, не носящего дискриминационного характера и соответствующего международным обязательствам государства.

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

Не являются ограничением законодательное лишение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности, национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных и иных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении избирательных прав и свобод.

Государство может предпринимать необходимые законодательные меры и к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные

гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.).

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

Основная задача международных наблюдателей – оценка соответствия проведенных выборов национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Международными документами предусматриваются нижеследующие основные принципы подготовки и проведения выборов, которые принято называть международными стандартами демократических выборов:

- право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;

- принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей, открытый и гласный характер выборов;

- гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами.

2.1. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

Право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами.

Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно отменять или ущемлять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

Указанное избирательное право гражданина должно реализовываться независимо от пола, расы, национальности, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения, а также иных подобных обстоятельств.

Международному наблюдателю необходимо ознакомиться с регулированием порядка принятия в гражданство государства, где проводятся

выборы, иностранного гражданина, лица без гражданства, а также с особенностями участия в выборах новых граждан (срок пребывания в гражданстве, продолжительность проживания на территории государства, законопослушное поведение на территории государства и т.д.) с тем, чтобы убедиться, что предоставление гражданства основывалось на демократических правилах.

Мужчины и женщины должны иметь равные права и свободы и равные возможности для их реализации и защиты при проведении выборов.

2.2. ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

- каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста и без какой-либо дискриминации вправе избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами;

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

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

- каждый гражданин имеет право участвовать в действенной, беспристрастной и равной процедуре государственной регистрации (учета) избирателей, иметь беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, уточнять эту информацию в целях обеспечения ее полноты и достоверности, знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию; при этом каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности и на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

2.3. РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

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

- при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе, с тем чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей, при этом критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп, недопущение образования избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, когда это обусловлено причинами географического порядка;

- в случаях и порядке, предусмотренных законами, гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования, голосования по почте, голосования по открепительному удостоверению либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей, свободу и тайну голосования (волеизъявления) избирателя;

- каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании;

- государство должно предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лиц с физическими отклонениями (инвалидов и др.);

- каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах;

- ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборную должность на новый срок, регулируются конституцией и (или) законами, при этом соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями;

- кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, при этом перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

2.4. ПРЯМОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Соблюдение принципа прямого избирательного права означает следующее:

- государство принимает необходимые меры к тому, чтобы все депутатские мандаты по крайней мере одной из палат национального законодательного (представительного) органа – парламента были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе прямых всенародных (всеобщих) выборов в порядке, предусмотренном конституцией и законами. При этом, если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то сохранение или изменение такого порядка формирования национального парламента является прерогативой государства;

- граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против кандидата (списка кандидатов) или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов непосредственно.

2.5. ТАЙНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Соблюдение принципа тайного голосования означает следующее:

- исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей;

- выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования;

- право гражданина на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено;

- никто не вправе оказывать давление на гражданина с целью воздействия на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель ни судом, ни иначе не может быть принужден объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал;

- избирательные органы во время проведения голосования обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами равных условий для свободного выбора, в том числе условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля и (или) наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования.

2.6. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР ВЫБОРОВ

Проведение международного наблюдения за выборами должно основываться на демократических стандартах политической жизни - свободе личности, политической свободе, верховенстве конституции и закона, уважении общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые лежат в основе любой истинной демократии и, следовательно, демократического характера любых выборов. В свою очередь, это означает, что с разумными интервалами должны проводиться плюралистические демократические выборы в пользующийся широкими полномочиями законодательный (представительный) орган государственной власти - парламента, в состав которого входят представители политических партий, имеющих право в соответствии с законом свободно организовываться и выражать свои политические убеждения.

Соблюдение принципа демократического характера выборов означает следующее:

- государство признает, что воля народа, свободно и справедливо выраженная на подлинных и периодических выборах, является основой государственной власти и местного самоуправления, легитимности избираемых органов государственной власти, местных органов власти (органов местного самоуправления), иных органов народного (национального) представительства, депутатов, выборных должностных лиц;

- государство создает надлежащие конституционные и законодательные условия для закрепления, реализации и защиты права граждан на участие в управлении делами своей страны как непосредственно, так и через своих представителей, избираемых гражданами непосредственно в результате свободных, справедливых и подлинных выборов, организуемых через разумные периодические интервалы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при свободном и тайном голосовании;

- конституционное и законодательное регулирование права гражданина избирать и быть избранным, ограничения избирательных прав и свобод граждан, порядок назначения и проведения выборов (избирательная система) не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер и должны соответствовать международным обязательствам государства;

- конституционное и избирательное законодательство обеспечивает использование при подготовке и проведении выборов государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания. На этой языковой основе могут составляться (публиковаться) бюллетени для голосования, иные избирательные документы;

- назначение, подготовка и проведение выборов, официальное опубликование общих и полных итогов голосования и результатов выборов должно осуществляться на основе конституции и (или) законов. При этом государство предпринимает необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались преимущественно актами исполнительной власти;

- конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, а также иные средства правовой защиты, указанные в законодательстве, должны обеспечивать легитимный и публичный характер выборов, защиту избирательных прав, свобод и обязанностей граждан, иных участников избирательной кампании, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса.

2.7. ПЕРИОДИЧЕСКИЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Соблюдение принципа периодичности выборов означает следующее:

- выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов и должностных лиц всегда была свободная воля народа, выраженная в ходе тайного голосования или использования иных форм голосования, обеспечивающих свободный характер волеизъявления избирателей;

- выборы избираемых органов и должностных лиц являются обязательными и проводятся в порядке и сроки, установленные конституциями и законами;

- срок полномочий выборных органов и должностных лиц должен устанавливаться конституциями и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке. Срок полномочий указанных органов и лиц должен изменяться на основании соответствующих законов или решения, принятого на референдуме. Законодательная норма об изменении (увеличении или уменьшении) срока полномочий выборных органов, избранных депутатов и (или) выборных должностных лиц может вступать в силу только после истечения срока полномочий выборного органа, должностного лица, а в случае досрочного прекращения полномочий – после их прекращения;

- не должны предприниматься действия или распространяться призывы, или каким-либо образом поощряться действия и призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами, соответствующими международными обязательствами государства.

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

2.8. СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ

Соблюдение принципа свободных выборов означает следующее:

- верховенство конституции, законов является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности и условий, не подвергаясь какому бы то ни было насилию, угрозе применения насилия или противоправному воздействию, сделать свой выбор относительно участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, либо принуждения, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также основой правовых, организационных, информационных и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса;

- участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, голосовать "за" или "против" какого-либо

определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, а также воздействовать на его свободное волеизъявление либо принудить объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал;

- гражданам обеспечено право на свободу собраний и публичных ассоциаций, на свободу слова, мнений, информации, на форму голосования, обеспечивающую свободу волеизъявления;

- кандидат, политическая партия и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия, никакие иные органы, организации и лица не имеют права и не должны использовать методы морального, психического, физического, информационного, религиозного насилия, принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия или любые иные формы принуждения, устрашения, несанкционированного воздействия на организацию и проведение свободных выборов;

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

2.9. ОТКРЫТОСТЬ И ГЛАСНОСТЬ ВЫБОРОВ

Соблюдение этого принципа означает следующее:

- назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно в порядке и сроки, предусмотренные конституцией, законами;

- любые нормативные правовые акты, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения;

- нормативные акты и решения избирательных органов, нормативные правовые акты и решения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных законами должностных лиц, принятые в пределах их компетенции и полномочий и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, должны быть официально опубликованы либо доведены до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами;

- решения избирательных органов своевременно передаются в средства массовой информации и телекоммуникаций для опубликования и обнародования, при этом избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах;

- информация о выборах и кандидатах, предусмотренная законами, в том числе перечень политических партий, которые имеют право участвовать и (или)

участвуют в выборах, должна своевременно и в полном объеме доводиться уполномоченными на то органами или должностными лицами до всеобщего сведения избирателей и иных участников выборов.

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

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

2.10. ПОДЛИННЫЕ ВЫБОРЫ

Соблюдение принципа подлинных выборов означает следующее:

- проведение выборов в органы и выборных должностных лиц, которые избираются непосредственно гражданами, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, выявление свободно выраженной воли народа и ее непосредственное осуществление;

- предоставление избирателям реального и основанного на законе выбора кандидатов (списков кандидатов), наличие реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, осуществляемых через функционирование политических партий, политических общественных объединений, законная деятельность которых должна находиться под юридической защитой государства;

- обеспечение равных и справедливых правовых условий для регистрации кандидатов, списков кандидатов, политических партий (коалиций), при этом регистрационные требования должны быть ясными и не должны содержать позиций, способных стать основанием для привилегий или ограничений дискриминационного характера. Произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам, кандидатам не должно допускаться;

- обеспечение свободного доступа избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях), имеющей значение для последующего осознанного выбора, и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) – к средствам массовой информации и телекоммуникаций на равных правовых условиях;

- назначение и проведение выборов, как очередных, так и досрочных, дополнительных и иных выборов, а также осуществление избирательных

действий, предусмотренных конституцией и законами, в порядке и в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную деятельность;

- использование государственного языка или государственных языков, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, - также официальных языков составных частей территории государства, языков народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

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

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

2.11. СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

Соблюдение принципа справедливых выборов обеспечивает создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

При проведении справедливых выборов должны обеспечиваться:

- всеобщее равное и прямое избирательное право;

- порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов, при котором кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения, а также по отдельности или в составе списка – политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах;

- равные правовые условия для участия каждого кандидата или каждой политической партии в предвыборной кампании, в том числе равные условия доступа к государственным средствам массовой информации;

- правовые условия, исключающие возможность использования кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности или находящимися на государственной или муниципальной службе либо работающими в средствах массовой информации, преимуществ своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также законодательное установление перечня нарушений принципа равного избирательного права, связанных с использованием таких преимуществ и являющихся основанием для отказа в регистрации и (или) отмены решения о регистрации кандидата, признания избрания недействительным;

- справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) с тем, чтобы обеспечить открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, исключить запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах;

- честность при голосовании и подсчете голосов, определении итогов голосования и установлении результатов выборов, полное и оперативное информирование об итогах голосования и результатах выборов с официальным опубликованием всех итогов выборов в установленные законом сроки и порядке;

- организация выборов независимыми и беспристрастными избирательными органами (избирательными комиссиями), работающими открыто и гласно под действенным общественным (гражданским) и международным наблюдением и судебным контролем;

- возможность каждого кандидата и каждой политической партии, участвующих в выборах, обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушения избирательных прав и свобод граждан в судебные и иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законами, международными обязательствами государства;

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

- преследование по закону лиц, чья деятельность направлена на фальсификацию итогов голосования и результатов выборов, на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав и свобод. Государства принимают меры к предупреждению и предотвращению распространения коррупции в избирательном процессе (подкуп избирателей, незаконная благотворительная деятельность, др.), представляющих собой серьезную угрозу демократическим выборам, избирательным правам и свободам.

2.12. ОТВЕТСТВЕННЫЕ ВЫБОРЫ

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

2.13. ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ (ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ)

Реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

- подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод участников выборов, контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы, действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией и законами, иными нормативными правовыми актами;

- государство не допускает образование и деятельность каких-либо иных структур, которые подменяют избирательные органы, либо полностью или частично осуществляют их функции и полномочия, либо присваивают эти функции и полномочия;

- порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов устанавливается законом и иными нормативными правовыми актами;

- кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей и (или) зарегистрировавшей список кандидатов, может предоставляться право и возможность в порядке, предусмотренном законом и иными нормативными правовыми актами, назначить в избирательный орган, зарегистрировавший этого кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющему интересы назначившего его кандидата, политической партии (коалиции);

- решения и нормативные акты избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и полномочий, обязательны для государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий (коалиций) и иных общественных объединений, общественных организаций, их уполномоченных представителей, нижестоящих избирательных органов, а также иных лиц и органов, указанных в законах;

- государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), а также их должностные лица обязаны в пределах, указанных законами, оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий - предоставлять им бесплатное эфирное время, возможность для размещения печатной информации для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

2.14. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД УЧАСТНИКОВ ВЫБОРОВ

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной

практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

Проведение демократических выборов означает, что в государстве торжествует принцип законности, узаконено право на справедливое судебное разбирательство, доступ к судам, гарантированы справедливое и открытое судебное разбирательство, беспристрастность судей и соразмерность наказания содеянному.

Реализация этого принципа предусматривает, в частности, следующее:

- в случае непризнания или нарушения принципов организации демократических выборов, избирательных прав и свобод пострадавшее лицо или лица должны иметь право и возможность обжалования указанных нарушений в независимых и беспристрастных судах, а лица, виновные в совершении действий (бездействии), запрещенных национальными законами, должны нести ответственность в соответствии с законами;

- судебными инстанциями по защите избирательных прав и свобод, наряду с судами общей юрисдикции, могут являться конституционный суд и (или) аналогичная по своему статусу судебная инстанция государства, которые вправе в соответствии с конституцией, законом разрешать избирательные споры, связанные с конституционностью назначения, подготовки и проведения выборов либо правильностью (законностью) назначения и проведения выборов, признанием непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов, а также с итогами голосования и (или) результатами выборов;

- решения судей не подлежат какому-либо пересмотру, кроме как в рамках апелляционных процедур, установленных законом.

2.15. НЕЗАВИСИМОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ (ГРАЖДАНСКОЕ) И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

Соблюдение этого принципа должно обеспечивать, в частности, создание надлежащих условий для эффективного независимого общественного (гражданского) и международного наблюдения за выборами, соблюдения международных обязательств государства, касающихся организации демократического избирательного процесса, обеспечения и защиты избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, гарантий их свободного участия в выборах.

Кандидату, политической партии (коалиции), общественному объединению, общественной организации, группе избирателей, другим субъектам выборов может быть предоставлено право в порядке, установленном законами или нормативными правовыми актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить наблюдателей, которые имеют право в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, осуществлять наблюдение за ходом голосования. Права и обязанности указанных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

В случаях и порядке, предусмотренных законами, правами национального наблюдателя могут пользоваться также доверенные лица и (или) уполномоченные представители кандидатов, политических партий (коалиций).

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

Международные наблюдатели СНГ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права осуществляют свою деятельность по наблюдению за выборами в духе конструктивного взаимодействия с международными наблюдателями других международных организаций, иностранных государств.

Осуществление международного наблюдения за выборами не является основанием или поводом для какого бы то ни было вмешательства во внутренние дела государства, проводящего выборы.

3. ОБЩИЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

3.1. Основные направления международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели должны знать содержание документов ООН, СНГ, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского парламента, других международных организаций в области демократических выборов, защиты избирательных прав и основных свобод граждан, ратифицированных страной, проводящей выборы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с содержащимися в конституции положениями, регулирующими выборы, а также с законами, регулиющими порядок проведения выборов, с другими законодательными актами.

При этом следует обратить внимание на то, как совершенствовалось избирательное законодательство, в том числе с учетом прежних рекомендаций международных наблюдателей, в целях обеспечения соответствия международным обязательствам государства. Законодательство должно обеспечивать прочную основу для проведения плюралистических и ответственных выборов, прозрачность избирательного процесса.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с закрепленным в конституции и законах регулированием механизма участия в избирательном процессе при разрешении избирательных споров отдельных видов судов, в частности, конституционных судов, получить от соответствующих государственных органов или избирательных органов информационные и справочные материалы о правоприменительной практике по этому вопросу. Необходимо иметь в виду, что в соответствии с положениями конституций ряда государств – участников СНГ конституционные суды в установленном законом порядке разрешают споры, касающиеся конституционности выборов; признания непреодолимыми или устраненными препятствий, возникших для кандидатов на выборные должности; результатов выборов, в том числе их подтверждения;

правильности проведения выборов либо подготовки заключения о правомерности выборов.

Международные наблюдатели должны изучать и оценивать различные стадии избирательного процесса, начиная с регистрации избирателей и начала избирательной кампании и заканчивая финальными процедурами голосования, подсчета и, в случаях необходимости, перепроверки (повторного или контрольного подсчета) голосов избирателей.

Международные наблюдатели должны установить контакты с общественными объединениями (общественными организациями), в том числе правозащитными общественными объединениями, учреждениями и организациями, специализирующимися на правовом обучении (просвещении) организаторов выборов, избирателей, в целях взаимодействия в получении объективной информации о ходе подготовки и проведения выборов, обеспечении избирательных прав и свобод граждан и иных участников избирательного процесса.

В целях обеспечения системности и объективности наблюдения предлагается оценивать избирательный процесс по следующим основным параметрам:

- электоральная грамотность и активность участников выборов;
- идентификация и регистрация (учет) избирателей;
- образование избирательных округов, избирательных участков, их границы;
- избирательные органы: принципы, порядок формирования и деятельности, состав и квалификационный уровень подготовки организаторов выборов (членов избирательных органов, в том числе назначенных кандидатами, политическими партиями (коалициями));
- форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты от возможной фальсификации (подделки);
- порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб);
- ***обеспечение общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов.***

Международные наблюдатели должны быть готовы заполнить форму статистического наблюдения (обзора) по избирательному участку, округу, иной избирательной территории, на которой они присутствовали и осуществляли наблюдение. Форма статистического наблюдения может быть рекомендована органом (органами) СНГ, направляющими международных наблюдателей.

3.2. Электоральная грамотность и активность участников выборов

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

Международные наблюдатели должны оценивать уровень и эффективность

электоральной (избирательной) грамотности избирателей и иных участников избирательной кампании. Просвещение (образование) избирателей должно быть направлено на официальное информирование избирателей о том, где, когда и в каком порядке голосовать на конкретных выборах. Очень важно, чтобы эта информация была дана вовремя (заблаговременно) и избирателям было предоставлено достаточно времени для ее использования или уточнения. Обеспечение избирателей объективной и беспристрастной информацией о выборах, о ходе избирательной кампании является обязанностью избирательных органов, а также иных органов, указанных в законодательстве. Эта информация должна быть доступна всем избирателям, включая традиционно политически незаинтересованные группы населения.

Если это не запрещено законодательством, повышение электоральной грамотности (культуры) и (или) информирование избирателей могут осуществляться с использованием современных информационных технологий, включая «Интернет». Международные наблюдатели должны выяснить, какие мероприятия в этом плане были проведены и кто в них принимал участие.

Важно следить за тем, чтобы избирательные органы и их члены ни прямо, ни косвенно не вели агитационной деятельности в отношении кандидатов, списков кандидатов, а только предоставляли избирателям объективный и беспристрастный информационный материал о выборах.

3.3. Идентификация и регистрация (учет) избирателей

Право голоса должно быть предоставлено всем гражданам страны на равных основаниях по достижении определенного возраста. При этом конституцией и законами может предусматриваться ограничение как избирательного права в целом (например, граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), так и отдельных его компонентов (например, только пассивного избирательного права, то есть права быть избранными, лиц, находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых). Необходимо также иметь в виду, что законы о выборах, регламентируя активное и пассивное избирательное право граждан, могут исчерпывающим либо открытым (без перечисления всех случаев) образом определять основания или случаи ограничения, в том числе временного, избирательных прав граждан, что влияет на их идентификацию и осуществление их регистрации (учета) в качестве избирателей. Подготовленные в установленном законом порядке списки избирателей являются официальным документом, в который должны быть внесены все избиратели.

Должны быть законодательно предусмотрены положения, касающиеся таких вопросов, как метод (процедура) и время (периодичность и продолжительность) регистрации, квалификация и дисквалификация по возрасту и месту жительства, по иным обстоятельствам, средства идентификации, регистрационные формы, процедура подачи жалоб (заявлений), обращений, публикация списка по окончании регистрации, возможность и право ознакомления со списками избирателей.

Оценка процесса регистрации важна для предотвращения необоснованных ограничений в регистрации избирателей, которыми могут явиться ограничения, основанные на таких признаках, как раса, пол, этническая принадлежность, вероисповедание, политические убеждения, язык, уровень грамотности и имущественное положение или иные факторы, противоречащие международным обязательствам государства. Обоснованные ограничения могут быть вызваны такими обстоятельствами, как место проживания, гражданство, пребывание в местах лишения свободы, признание недееспособным по решению суда.

Следует иметь в виду, что эмиграция и внутренняя территориальная миграция могут вызвать значительное изменение состава населения в период между выборами, что затрудняет идентификацию и регистрацию большого количества избирателей, которые изменили место жительства, и предполагает серьезную техническую работу. Избиратели должны быть вычеркнуты из списка по старому месту жительства и включены в список по новому месту жительства. При этом должны быть приняты меры для предотвращения многократной регистрации («двойной» регистрации). Если избиратели получают специальные избирательные идентификационные карточки (идентификационные свидетельства, идентификационные удостоверения), должны быть приняты меры для предотвращения их фальсификации и тиражирования.

Процесс регистрации избирателей становится более эффективным, если список избирателей регулярно обновляется (уточняются персональные данные об избирателе, например, в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность). В частности, в законодательстве о выборах может закрепляться следующий перечень документов, удостоверяющих личность избирателя: паспорт; паспорт для выезда за границу; временное удостоверение гражданина; дипломатический паспорт; служебный паспорт; удостоверение личности моряка; военный билет для военнослужащих срочной службы. Методы регистрации в различных государствах могут быть различны, однако автоматизация процесса регистрации (учета) избирателей может помочь в проверке точности списков, обеспечивая достоверность и полноту регистра избирателей.

Процедуры регистрации (уточнения персональных данных) и списки избирателей должны быть максимально доступны для избирателей. Поэтому список избирателей должен быть представлен избирателям для ознакомления заблаговременно до дня голосования с тем, чтобы они имели возможность проверить правильность его составления и обжаловать неправильное включение или исключение из списка или неточности в списке избирателей.

3.4. Образование избирательных округов, избирательных участков

Все голоса должны иметь одинаковый вес для обеспечения равного представительства. Это означает, что каждый избранный представляет одинаковое количество зарегистрированных избирателей. При системе выборов с пропорциональным представительством размеры избирательных округов могут варьироваться, но количество представителей от каждого округа должно быть пропорционально количеству избирателей.

Законодательство о выборах должно содержать детальные и равные

критерии определения границ избирательных округов, избирательных участков, устанавливая количество избирателей в каждом округе, на каждом избирательном участке с учетом естественной, административно-территориальной протяженности этих границ, организации административно-территориального устройства (деления), местного самоуправления, особенностей и специфики географического положения некоторых местностей и территорий.

3.5. Избирательные органы (избирательные комиссии): принципы, порядок формирования и деятельности, состав и уровень подготовки организаторов выборов

Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на соответствующие избирательные органы (избирательные комиссии), действующие в пределах компетенции и полномочий, установленных конституцией, законами.

Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов должны устанавливаться законом. Государство не должно допускать образование и деятельность иных административных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо осуществляют или присваивают их функции.

Организаторы выборов, обладая достаточным уровнем профессиональной подготовки, должны твердо знать избирательное законодательство, в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права, стандарты демократических выборов, свои права и обязанности в период выборов. Члены избирательного органа должны быть обеспечены законодательными актами о выборах, справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, необходимыми решениями вышестоящих избирательных органов, международными обязательствами государства по подготовке и проведению выборов.

Международный наблюдатель должен ознакомиться с календарным планом проведения избирательной кампании, узнать, в частности, о проведенных или планируемых организационно-методических мероприятиях по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов (членов избирательных органов, уполномоченных представителей политических партий и др.).

Работа избирательных органов должна быть независимой, беспристрастной, открытой и гласной. Их независимость и защищенность от политических и административных манипуляций достигается при условии, что бюджет избирательного органа достаточен и независим, бюджетно-финансовые средства поступают своевременно, принцип и порядок их формирования обеспечивают такую защищенность, а в состав избирательного органа входят известные, уважаемые и опытные люди. В состав избирательных органов всех уровней могут также входить члены различных политических партий, выдвинутые этими партиями на равной правовой основе. Если представители политических партий входят в состав избирательных органов, они не могут участвовать в

избирательной кампании в каком-либо другом качестве. Они также не могут быть отозваны своей партией из-за принятых избирательным органом решений (если они не назначены политической партией в избирательный орган в качестве членов с правом совещательного голоса).

Если члены избирательного органа работают на непостоянной основе, они должны иметь право вернуться после завершения выборов на свою основную работу.

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

Законами на государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также на их должностные лица может быть возложена обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий, а на редакции периодических печатных изданий и организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, указанные в законах о выборах, - обязанность предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных органов, а также предоставлять избирательным органам бесплатное эфирное время для информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании. Международный наблюдатель должен выяснить, как организовано взаимодействие избирательных органов с вышеперечисленными структурами и лицами.

Международные наблюдатели при оценке организации и деятельности избирательных органов должны исходить из того, что любой демократический порядок формирования избирательных органов, в том числе посредством вхождения в состав избирательных органов представителей правящих и оппозиционных политических сил, никоим образом не должен влиять на независимое профессиональное и беспристрастное исполнение членами избирательных органов своих обязанностей по обеспечению подготовки и проведения выборов, реализации избирательных прав и свобод граждан и других участников избирательного процесса, соблюдения принципа правового равенства и непредвзятости.

3.6. Форма и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты

Форма и текст избирательных бюллетеней оказывают определенное влияние на эффективность избирательного процесса. Бюллетень должен быть понятным, удобным и легким для заполнения

Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, могут являться документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами. Так, для защиты от подделок на нем может ставиться печать, специфичная для каждого

избирательного участка, или подпись (подписи) ответственного лица. Бюллетень может содержать иные элементы, предусмотренные законодательством и повышающие степень его защищенности от возможной подделки (фальсификации). Избирательный бюллетень может состоять из двух частей – собственно избирательного бюллетеня и отрывного контрольного талона к нему, который остается у члена избирательного органа, выдавшего избирательный бюллетень.

Международные наблюдатели должны определить, когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тираж и требования к порядку их изготовления, передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам, за какое время до выборов это было сделано, имеются ли акты о передаче-приемке бюллетеней уполномоченными членами избирательных органов, осуществлялась ли передача-приемка бюллетеней в присутствии наблюдателей, представителей средств массовой информации, иных лиц, указанных в законах, решениях избирательных органов.

Каждый избирательный бюллетень должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. Если данное положение прямо не предусмотрено в законодательстве о выборах, международный наблюдатель должен выяснить, в какой степени избиратели ознакомлены с порядком и правилами заполнения избирательных бюллетеней.

Национальными законами в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополнительных гарантий для их участия в голосовании может предусматриваться, что избирательные бюллетени печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но в необходимых случаях и на других языках, например, народов или национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях компактного их проживания.

3.7. Порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб), обращений

Право подачи апелляции в независимую, беспристрастную государственную судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса. Процедура подачи заявлений (жалоб), обращений должна быть установлена как механизм рассмотрения избирательных споров органом, который может служить последним арбитром в этом вопросе. Международные наблюдатели должны принимать во внимание, что справедливость избирательного процесса может быть сохранена только в том случае, если жалобы рассматриваются независимо и беспристрастно, а решения судебных органов, иных уполномоченных на то законом органов незамедлительно исполняются.

Жалобы, касающиеся избирательного процесса, независимо от того, подаются ли они избирателями или кандидатами, должны рассматриваться одинаково внимательно и в законном порядке. Правила и сроки подачи и рассмотрения жалобы должны быть четко определены в избирательном законе. Должны существовать доступные и адекватные условия для подачи

этих жалоб и получения их соответствующими судебными властями. Ответы должны быть даны в определенные сроки, и все постановления должны быть зарегистрированы и опубликованы.

Международные наблюдатели должны ознакомиться с регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав и свобод участников выборов, принимая во внимание, что в некоторых странах предусматривается обжалование нарушений путем обращения как в соответствующий избирательный орган, так и в суд, при этом подача обращения (заявления, жалобы) в избирательный орган не является обязательным предварительным условием для последующего обращения в суд.

Кроме того, положения о порядке и основаниях привлечения к ответственности лиц и органов за нарушение законов о выборах, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса могут как непосредственно включаться в текст законов о выборах, иных законов, в том числе о средствах массовой информации, так и содержаться в законодательстве об уголовной и (или) административной ответственности.

Международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее: каковы сроки подачи и рассмотрения жалоб (заявлений, обращений) по избирательным спорам; не откладывается ли рассмотрение жалоб на период после проведения голосования; являются ли представители избирательных органов на судебное разбирательство.

3.8. Обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов

На протяжении всей избирательной кампании силы обеспечения общественного порядка и безопасности обязаны пресекать любые попытки запугивания избирателей и кандидатов, других участников избирательного процесса. В то же время правоохранительные органы структуры должны воздерживаться от действий, которые можно расценить как запугивание, что может повлечь серьезные последствия для кандидатов и избирателей.

Международные наблюдатели должны оценить эффективность деятельности правоохранительных структур по оказанию содействия избирательным органам в предупреждении и пресечении противоправной деятельности участников избирательного процесса.

Работа органов милиции/полиции должна быть организована таким образом, чтобы обеспечивался общественный порядок и в то же время не создавалось необоснованных препятствий для осуществления избирательных мероприятий (проведения предвыборной агитации и т.д.) и особенно для реализации избирательных прав и свобод граждан.

Международные наблюдатели должны обратить внимание на факты необоснованного увеличения количества групп/нарядов милиции (полиции); на экипировку сотрудников правоохранительных органов, наличие у них оружия; на поведение сотрудников правоохранительных органов при проведении массовых агитационных мероприятий; на присутствие сотрудников правоохранительных органов на избирательных участках.

4. МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

4.1. Избирательная кампания

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

Международные наблюдатели должны ознакомиться с календарным планом мероприятий по подготовке и проведению выборов, который определяет временные рамки осуществления избирательных действий и процедур, предписанных законом о выборах, чтобы иметь возможность убедиться в непрерывности избирательной кампании, своевременности выполнения избирательных действий.

Международные наблюдатели исходят из того, что законодательством гарантирована свобода самовыражения, собраний и ассоциаций. Эти права должны иметь постоянную защиту, необходимую для формирования политических платформ и информирования граждан о кандидатах и их предвыборных программах. Должны быть приняты необходимые меры безопасности, которые не будут компрометировать существующие законодательные нормы.

Избирателям должен быть представлен по возможности широкий выбор политических сил. Кандидаты должны иметь реальную возможность распространять свои предвыборные программы без необоснованного вмешательства в ход их избирательной кампании.

Время является важным фактором при проведении выборов. Длительность избирательной кампании должна быть такова, чтобы все кандидаты имели достаточно времени для ознакомления избирателей с предвыборными программами. Право на свободу самовыражения, ассоциаций и собраний должно быть своевременно обеспечено с тем, чтобы предоставить возможность для эффективной организации и проведения избирательной кампании.

Должен быть хорошо отработан процесс выдачи разрешений на проведение митингов, политических встреч и деятельности, направленной на получение финансовой поддержки. Должна быть законодательно предусмотрена возможность обращения в суд в случае неправомерной задержки или отказа в выдаче таких разрешений. Международные наблюдатели должны замечать, отведены ли места для митингов и встреч, а также обеспечен ли доступ к ним по своему выбору всех кандидатов и партий, обеспечены ли возможность распространения агитационных предвыборных материалов и свобода собраний, ассоциаций и самовыражения для всех конкурирующих политических сил. Особо следует учитывать, что возможные случаи применения насилия могут негативно отразиться на атмосфере, в которой проводится избирательная кампания.

4.2. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов,

регистрация политических партий (коалиций)

Выборы должны быть конкурентными и плюралистическими. Международные обязательства и национальное законодательство о выборах государств – участников СНГ гарантируют соблюдение права граждан выдвигать свою кандидатуру на избираемые в ходе прямых выборов выборные должности индивидуально или в качестве представителей политических партий (коалиций) и общественных организаций (объединений) без дискриминации. Всякое произвольное или дискриминирующее применение закона или бездействие в целях нанесения ущерба отдельным политическим силам противоречит международным обязательствам и должно влечь применение мер ответственности, установленных в законодательстве.

Международный наблюдатель может получить в центральном избирательном органе список политических партий (общественных объединений, организаций), уставы которых зарегистрированы в национальном органе юстиции и которые имеют право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов в порядке, предусмотренном законами. Требования к участию в выборах, закрепленные в законах, и их выполнение не должны быть обременительными, препятствовать участию в выборах новых партий или партий оппозиционной направленности.

Общие принципы, лежащие в основе избирательного права, применимы к праву быть избранным. Все политические силы должны иметь возможность выдвигать кандидатов, списки кандидатов на равных основаниях независимо от пола, расы, языка, религиозных верований, политических симпатий, этнической или национальной принадлежности и социально-экономического статуса. По отношению к лицам, желающим быть избранными, могут действовать правовые ограничения, в частности, требование о постоянном проживании в стране в течение определенного срока. Регистрационные требования должны быть ясными и предсказуемыми и не должны включать предписания, которые могут стать причиной дискриминации, такие, как большой избирательный залог или неоправданное количество голосов в подписных листах. В случае отказа зарегистрировать партию или кандидата должно существовать право на апелляцию.

В ходе ознакомления с порядком выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов международный наблюдатель должен в первую очередь обратить внимание на возможные дискриминационные ограничения, выяснить степень участия в избирательной кампании женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп, определить, насколько обоснованно закреплены и применяются на практике содержащиеся в избирательном законодательстве цензы, в частности ценз оседлости, и другие ограничения пассивного избирательного права.

4.3. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов

Международные наблюдатели должны ознакомиться с механизмом финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), получить от избирательных органов сведения о размерах бюджетных и (или) иных средств, выделенных избирательным органам на

подготовку и проведение выборов, на создание равных стартовых финансово-правовых условий для всех кандидатов.

Эффективная кампания нуждается в достаточном и своевременном финансировании. Расходы на проведение кампании могут включать затраты на содержание офиса, оплату транспортных услуг, места в печатных и электронных средствах массовой информации, публикации и распространения агитационных материалов. Должна существовать справедливая система для обеспечения финансирования всех кандидатов, предусмотренная законом о выборах или отдельными законодательными (нормативными правовыми) актами.

Кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должно обеспечиваться выделение бюджетных средств на справедливых условиях, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. При этом использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, должно быть запрещено и влечь ответственность в соответствии с законами. Не должны также допускаться какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют реализации целей политической партии (коалиции). Законодательство о выборах должно обеспечивать открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах.

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

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

Следует иметь в виду, что государственные органы не должны использовать государственные человеческие и материальные ресурсы, например, правительственные машины, офисы и телекоммуникации, для поддержки

кандидатов правящей партии или партий, за исключением случаев, когда все кандидаты имеют к ним равный доступ.

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

Международные избиратели должны отмечать факты финансовых нарушений и злоупотреблений при проведении избирательной кампании, доводить до сведения избирательных органов и иных органов случаи электоральной коррупции, в том числе подкупа избирателей, незаконной благотворительной деятельности в целях ориентирования избирателей на голосование за или против отдельных либо всех кандидатов, бойкот выборов или осуществление отдельных избирательных действий, ставящих под угрозу непрерывность избирательного процесса.

4.4. Проведение предвыборной агитации

Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям должна гарантироваться свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения своей предвыборной программы (платформы).

Государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица обязаны оказывать на равных правовых условиях, предусмотренных законами, содействие кандидатам и политическим партиям в организации и проведении предвыборной агитации.

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

В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности; знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций; присутствовать на публичных агитационных

мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения; присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду. Лицам и организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещено осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять товары, а также безвозмездно или на льготных условиях предоставлять услуги, воздействовать на избирателей, обещая передать им денежные средства, ценные бумаги и другие материальные блага, в том числе по итогам голосования. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Международные наблюдатели должны выяснить:

- какую конкретную помощь государственные органы, органы местной власти (органы местного самоуправления), их должностные лица оказывают кандидатам и политическим партиям в проведении предвыборной агитации и не свидетельствует ли что-либо о предоставлении преимуществ отдельным кандидатам, политическим партиям;

- имелись ли реальные, то есть подтвержденные документами, случаи препятствования проведению предвыборной агитации со стороны вышеуказанных органов и должностных лиц или нарушения правил предвыборной агитации со стороны кандидатов, политических партий;

- какие меры были приняты в отношении нарушителей правил проведения предвыборной агитации и (или) ее заказчиков.

При этом международные наблюдатели должны иметь в виду, что правила проведения предвыборной агитации могут умышленно нарушаться заинтересованными лицами (случаи использования так называемых грязных избирательных технологий) с целью отстранения от выборов конкретных неудобных кандидатов.

4.4.1. Проведение массовых агитационных мероприятий

Массовые предвыборные агитационные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия и т.п.) должны проводиться в соответствии с заявленными целями, в определенные сроки и в обусловленном месте. Организаторы мероприятий и их участники обязаны соблюдать национальное законодательство, не нарушать общественный порядок.

Желательно, чтобы международные наблюдатели были непосредственными свидетелями проведения подобных мероприятий и могли убедиться в их массовости и организованности, оценить действия различных участников этих акций (организаторов, избирателей, представителей властей и правоохранительных органов).

4.4.2. Распространение агитационной печатной и иной продукции

Оценивая данный вид агитационной деятельности, международные наблюдатели должны обращать внимание на следующее:

- реквизиты агитационной печатной и иной (компакт-диски, вымпелы, значки и др.) продукции (тираж, дата заказа и издания и т.п.);
- места (информационные стенды) для расклеивания (вывешивания);
- количество наглядной агитации по сравнению с другими конкурентами;
- случаи срыва (заклеивания, вымарывания) печатной агитации;
- случаи сохранения наглядной агитации в день голосования (если это запрещено законом).

4.4.3. Агитация на каналах телерадиовещания, распространение агитационных материалов в телекоммуникационной сети коллективного пользования

При оценке агитации на каналах телерадиовещания международные наблюдатели должны учитывать:

- количество рекламного времени конкурентов на выборах;
- дни и время выхода в эфир;
- факты скрытой (косвенной) агитации (распространение информационных материалов, в которых соответствующие лица и организации представлены в выгодном свете);
- формы проведения агитации (рекламные ролики, теледебаты и т.д.);
- характер предвыборной агитации (справедливый, демократический или агрессивный, оскорбительный).

Хотя возможности контроля использования телекоммуникационной сети Интернет в интересах отдельных кандидатов или политических партий (коалиций) у международных наблюдателей весьма ограничены, они должны стараться фиксировать подобные факты, на месте выяснить, кто за ними стоит.

4.4.4. Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации

Законодательство о выборах предоставляет беспрепятственный доступ к средствам массовой информации на основах, свободных от дискриминации или чрезмерно жестких требований к лицензированию отдельных видов информационной деятельности. Сама сущность демократического правления требует, чтобы избиратели могли сделать осознанный, основанный на информированности выбор. Для этого необходимо, чтобы были представлены все конкурирующие точки зрения, в том числе в государственных средствах массовой информации. Средства массовой информации, пользующиеся поддержкой

государства, несут особую ответственность за сбалансированное освещение избирательной кампании. Так как хорошо финансируемые партии и кандидаты могут позволить себе оплатить больше эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации, должна быть выработана система гарантий обеспечения всем кандидатам равного доступа к прессе и электронным средствам. Это предполагает бесплатное предоставление им эфирного времени и печатной площади в государственных средствах массовой информации для предвыборной агитации.

В то же время важно, каким образом освещается избирательная кампания. Лицо, добывающееся переизбрания, имеет больший доступ к средствам массовой информации в отношении освещения государственных проблем, но при этом не должно использовать преимущества своего должностного положения.

Средствам массовой информации должна быть обеспечена возможность собирать и без затруднений предоставлять объективную информацию и гарантии того, что не будет допускаться произвольное либо дискриминирующее давление или цензура в отношении информационного освещения избирательной кампании. В свою очередь, средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед гражданами. С этой целью может быть разработан кодекс профессиональной этики журналистов, декларирующий необходимость, среди прочего, распространения точных и сбалансированных сообщений, исправления неправильной информации, четкого разделения распространяемой информации от комментариев, недопущения распространения клеветнических утверждений, уважения права на неприкосновенность личной жизни и на справедливое судебное разбирательство. Международный наблюдатель должен обратить внимание, как производится жеребьевка распределения эфирного времени и печатных площадей между кандидатами.

Международный наблюдатель должен учитывать, что в период избирательной кампании возрастает интерес средств массовой информации к деятельности избирательных органов, при этом избирательные органы более активно используют средства массовой информации (выступления и разъяснения руководителей избирательных органов, видеоклипы и видеозаставки, информационные сообщения и т.п.) для доведения до сведения избирателей беспристрастной информации о выборах. В этой связи важно знать, что избирательные органы не имеют права вести какую-либо агитацию, они обязаны только информировать избирателей о назначении выборов, времени и месте голосования, об образовании избирательных округов, избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения избирательных органов, о кандидатах и списках кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов. Представители избирательных органов должны также воздерживаться от публичных оценок и прогнозов по поводу выборов.

4.5. Недопустимость использования административных или финансовых средств в целях избрания и предвыборной агитации

Избирательное законодательство должно предусматривать, что все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, а кандидаты,

замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. При этом в законах должны быть четкие критерии, которые определяют ограничения использования преимуществ должностного или служебного положения при проведении выборов. К незаконному использованию указанных преимуществ может быть отнесено:

- привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное время деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию;

- использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты, зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

- использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления, для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

- бесплатное или на льготных условиях использование транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию (при этом может быть законодательно установлено, что данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране);

- проведение сбора подписей в поддержку выдвижения (если такая процедура предусмотрена законами), предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств;

- преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами) к средствам массовой информации и телекоммуникаций в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Вместе с тем законодательство может предусматривать, что соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

4.6. Организация работы судебных и правоохранительных органов

Поскольку избирательная кампания законодательно ограничена жесткими временными рамками, суды, органы прокуратуры, другие правоохранительные органы призваны организовать свою работу так, чтобы обеспечить рассмотрение жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан в соответствии со сроками, установленными национальным законодательством о выборах. Для этого между вышеназванными и избирательными органами должно быть налажено основанное на законе деловое взаимодействие.

Международные наблюдатели должны выяснить, каков порядок подачи

жалоб; как рассматриваются жалобы в ходе избирательной кампании и особенно в день голосования; каков порядок опротестования вынесенных решений; существует ли возможность пересмотреть (отменить) результаты выборов на основе судебных решений.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ, ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ И УСТАНОВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

5.1. Организация наблюдения за голосованием на избирательном участке

Основная задача наблюдения на избирательном участке - установить, осуществляется ли голосование и подсчет голосов в соответствии с законами о выборах.

При прибытии на избирательный участок международный наблюдатель должен предъявить свое удостоверение об аккредитации (регистрации) председателю участкового избирательного органа. Необходимо сделать все возможное, чтобы цели посещения избирательного участка были правильно поняты членами участкового избирательного органа, иными лицами, которые в соответствии с законом, иными нормативными актами вправе находиться в помещении для голосования.

Как правило, международные наблюдатели прибывают на избирательный участок до времени официального открытия помещения для голосования, чтобы наблюдать за процедурой открытия избирательного участка и начала голосования. Это позволяет осмотреть помещение и оборудование для голосования, включая стационарные и переносные избирательные урны (ящики) до того, как они будут в установленном законом порядке опечатаны (опломбированы), и убедиться, что помещение для голосования открывается в соответствии с установленным порядком.

Посещая места голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, не возникает ли какое-либо напряжение на избирательном участке. Иногда именно эти первые минуты играют главную роль в формировании верного впечатления о ситуации; тем не менее для более точной оценки ситуации может потребоваться больше времени, поэтому международные наблюдатели должны отводить на посещение каждого избирательного участка не менее 30 минут.

Международные наблюдатели должны убедиться в том, что все лица, ответственные за выборы, являются членами избирательного органа. Информация, касающаяся организации и хода голосования на избирательном участке, может содержать следующие сведения:

- как были выбраны (назначены) и подготовлены (обучены) для выполнения своих обязанностей члены избирательного органа;
- имеются ли письменные инструкции, в том числе вышестоящих избирательных органов, дополнительно к закону о выборах или официальным правилам;
- каким образом разделены обязанности членов участкового избирательного

органа по обеспечению выдачи бюллетеней и прохождению избирателями всех этапов процедуры голосования;

- велико ли количество избирателей, нуждающихся в какой-либо помощи в процессе получения бюллетеня, его заполнения и голосования;

- допускаются ли избиратели в избирательные кабины вместе (например, супруги, близкие родственники);

- могут ли голосовать инвалиды и тяжелобольные и как обеспечивается процедура голосования, если они нуждаются в помощи;

- существуют ли признаки повторного голосования, выдачи бюллетеней и голосования за других избирателей;

- обеспечен ли участковый избирательный орган необходимым количеством избирательных бюллетеней (например, для выдачи избирателю по его просьбе нового бюллетеня взамен испорченного);

- затруднен ли доступ на избирательный участок (имеются ли указатели направления движения к помещению для голосования, удобно ли транспортное сообщение, безопасны ли подходы к помещению для голосования, имеются ли перед входом в него информационные стенды;

- оборудовано ли помещение для голосования необходимым технологическим оборудованием: местами выдачи избирательных бюллетеней, кабинами или местами для тайного голосования, системой их освещения, ручками для заполнения избирательных бюллетеней, стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками);

- гарантирует ли внутренняя планировка помещения для голосования соблюдение процедуры тайного голосования;

- расположены ли кабины или иные места для тайного голосования в поле зрения участкового избирательного органа, наблюдателей;

- существуют ли признаки неорганизованности, например, необычно длинные очереди, отсутствие некоторых членов участкового избирательного органа в местах выдачи избирательных бюллетеней;

- как идентифицируются избиратели, точен ли список избирателей; сколько избирателей внесено в избирательный список и сколько из них проголосовало;

- существует ли протокол (реестр) заявок (обращений) для больных и престарелых избирателей, голосующих на дому при помощи переносных избирательных урн (ящиков), и не кажется ли количество внесенных в него лиц неоправданно большим;

- существует ли дополнительный избирательный список для тех, кого по каким-либо причинам не включили в основной список избирателей, каковы причины этого, сколько таких избирателей в дополнительном списке и каков порядок включения в список избирателей граждан, которые обратились в участковый избирательный орган с заявлением о включении в список избирателей;

- были ли случаи отказа избирателям в голосовании на том основании, что сведений о них не было в списке или у них не было необходимого удостоверения личности, и как были разрешены эти проблемы;

- обращались ли граждане с какими-либо жалобами и как они были решены;

- не оказывается ли на избирателей противоправное давление или воздействие;

- не размещены ли на участке (на информационных стендах) какие-либо материалы предвыборной кампании отдельных кандидатов (политических партий) и не ведется ли на участке прямо или косвенно агитационная деятельность;

- предпринимаются ли кем-либо какие-либо попытки убедить людей голосовать, в том числе за или против конкретных кандидатов, списков кандидатов;

- присутствуют ли на избирательном участке представители милиции (полиции), сил государственной (общественной) безопасности или государственные и (или) муниципальные чиновники;

- присутствуют ли на избирательном участке лица, не исполняющие официальных функций;

- хорошо ли подготовлены ответственные лица (члены участкового избирательного органа, национальные наблюдатели, уполномоченные представители политических партий и т.д.) на избирательных участках, насколько хорошо они знают свои обязанности, снабжены ли они текстами законов о выборах, инструкций (разъяснений) вышестоящих избирательных органов, методической литературой;

- оказывается ли давление на избирателей при входе или выходе с избирательного участка;

- проводился ли социологический и иной опрос избирателей при выходе из помещения для голосования, кем и на законных ли основаниях;

- каково общее впечатление об организации голосования.

Если есть подозрения, что на том или ином избирательном участке допускаются серьезные нарушения, международные наблюдатели, чтобы убедиться, что эти проблемы решаются, могут провести там больше времени или вернуться на участок в течение дня. В случае установления фактов серьезных нарушений международные наблюдатели должны привлечь к ним внимание вышестоящих властей (избирательных органов). Все нарушения должны фиксироваться.

Международные наблюдатели должны воздерживаться от того, чтобы давать кому бы то ни было советы и рекомендации, за исключением случаев, когда об этом их просит председатель участкового избирательного органа, но и в таком случае следует придерживаться рамок своей компетенции и не вмешиваться в ход избирательного процесса. Международные наблюдатели вправе привлечь внимание к проблемам, а их решение предоставить избирательным органам.

Международные наблюдатели должны присутствовать при закрытии избирательного участка, чтобы убедиться в выполнении всех процедур закрытия, и затем остаться для наблюдения за ходом подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования.

Для удобства фиксации данных по наблюдению международным наблюдателям рекомендуется по каждому избирательному участку заполнять

проверочные (оценочные) формы. В дальнейшем это поможет установить, являются ли такие нарушения регулярными или проявляются только в исключительных случаях.

При организации голосования на избирательном участке возможны следующие нарушения:

- 1) избирателю необоснованно не разрешают голосовать;
- 2) у избирателей требуют предъявить дополнительные документы кроме тех, которые предусмотрены законодательством;
- 3) избирателя необоснованно направляют на другой избирательный участок, избирательную комиссию;
- 4) избирателям разрешают голосовать одновременно всей семьей в одной кабине;
- 5) избирателям разрешают голосовать по доверенности (в случае, если это не предусмотрено законом);
- 6) избиратели имеют возможность проголосовать многократно (два и более раза);
- 7) избирательные урны (ящики) не опечатаны (не опломбированы) или целостность их печатей (пломб) нарушена;
- 8) на избирательном участке размещены агитационные предвыборные материалы;
- 9) на избирательном участке присутствуют представители вооруженных сил и правоохранительных органов (за исключением случаев, предусмотренных в законе о выборах);
- 10) личность избирателя невозможно идентифицировать (установить);
- 11) использование переносных избирательных урн (ящиков) и соответствующих избирательных документов (выписка из списка избирателей, количество избирательных бюллетеней и др.) не контролируется, в том числе национальными наблюдателями;
- 12) в списки для голосования не внесены избиратели, имеющие право голосовать;**
- 13) на избирательном участке нет необходимых избирательных материалов (бюллетеней, информационных плакатов о кандидатах, др.);
- 14) задержки в проведении голосования;
- 15) на избирателей и (или) членов участкового избирательного органа, национальных и международных наблюдателей, иных лиц, которые в соответствии с законом о выборах вправе находиться на избирательном участке, оказывается давление (воздействие).

5.2. Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями и доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса

На избирательном участке международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избирательного органа, избирателями и, если таковые имеются, национальными наблюдателями. Узнав, что на избирательном участке находятся представители местной администрации,

он должен в деликатной форме выяснить цель и мотивы их присутствия. Международный наблюдатель должен, по возможности, поговорить с представителями каждой из указанных категорий лиц и принять во внимание все высказанные ими точки зрения. При этом необходимо помнить, что некоторые лица могут манипулировать информацией в собственных интересах, поэтому при оценке ситуации следует полагаться только на личные наблюдения.

Международным наблюдателям рекомендуется беседовать с избирателями, чтобы оценить степень их доверия к избирательному процессу. Например, в случае отсутствия идеальных условий для тайного голосования международный наблюдатель должен выяснить, насколько избиратели верят в то, что их голоса останутся тайными и будут учтены, насколько хорошо они информированы о возможностях сделать свой выбор и знакомы с процедурой выборов, порядком обжалования нарушений их избирательных прав и свобод.

Международным наблюдателям рекомендуется выяснить мнение избирателей, создают ли действующие законы максимальные демократические удобства для участия избирателей в выборах, в частности, удобно ли им время начала и окончания голосования, его продолжительность, влияет ли на активность участия избирателей в голосовании время года, совмещение дня голосования с национальными, религиозными или иными праздниками, размеры избирательного участка и местонахождение помещения для голосования, возможность беспрепятственно получить необходимую общедоступную информацию о ходе избирательной кампании и т.д.

Законодательством о выборах предусматривается присутствие национальных наблюдателей на избирательном участке, в помещении для голосования. Наблюдатели могут быть направлены как кандидатами, политическими партиями (коалициями), участвующими в выборах, так и иными общественными объединениями, общественными организациями, а также группами избирателей. В соответствии с законодательством о выборах правами наблюдателя могут наделяться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

Международные наблюдатели должны отметить, в частности, присутствуют ли наблюдатели на избирательном участке (в помещении для голосования), когда и кем они были назначены и направлены для наблюдения, с какого времени они наблюдают за ходом голосования, были ли они ограничены в какой-либо мере в исполнении своих прав по наблюдению. Их комментарии могут быть использованы для дополнительного понимания обстановки на участке и работы участкового избирательного органа.

Контакты с избирателями, наблюдателями, уполномоченными представителями, доверенными лицами кандидатов, политических партий (коалиций), иными субъектами избирательного процесса должны по возможности осуществляться конфиденциально и при необходимости вне поля зрения членов участкового избирательного органа.

5.3. Помещение и оборудование мест для голосования

Оборудование мест проведения голосования является одним из

необходимых атрибутов организации процедуры голосования, обеспечивающей свободу и тайну волеизъявления избирателей.

5.3.1. Помещение для голосования

Помещение для голосования, как правило, предоставляется в распоряжение участкового избирательного органа главой соответствующего муниципального образования (органом местного самоуправления, местным органом власти). При подборе помещения для голосования обычно используются школы, клубы, иные общественные, государственные или муниципальные здания. При этом принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей и подъезда транспорта, возможность доступа для инвалидов и так далее. Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

Помещение для голосования должно быть пригодным для организации процесса голосования и подсчета голосов, обустроенным, безопасным, в том числе в противопожарном отношении. Технологическое оборудование должно быть размещено таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины и урны (ящики) для голосования, вход и выход из помещения одновременно находились в поле зрения членов участкового избирательного органа, наблюдателей, международных наблюдателей, других лиц, имеющих право присутствовать на избирательном участке (в помещении для голосования) согласно закону.

Международный наблюдатель должен установить, в частности:

- имеются ли указатели подхода к помещению для голосования;
- затруднен ли доступ избирателей к помещению для голосования, подъезд транспортных средств, принадлежащих избирателям;
- возможен ли доступ избирателей-инвалидов к помещению для голосования;
- в каком помещении (приспособленном или малоприспособленном) находится избирательный участок (помещение для голосования);
- достаточно ли техническое оснащение помещения для голосования, в частности, средствами связи, пожарной безопасности;
- достаточны ли размеры помещения для голосования для того, чтобы в нем находились национальные наблюдатели, международные наблюдатели, представители средств массовой информации и другие участники избирательного процесса, предусмотренные законодательством о выборах, обеспечивается ли одновременный обзор стола регистрации избирателей и выдачи бюллетеней, кабин и урн (ящиков) для голосования, входа и выхода из помещения для голосования.

5.3.2. Технологическое оборудование для организации голосования

Помещение для голосования должно быть обеспечено необходимым технологическим оборудованием для организации голосования, в том числе стационарными и переносными избирательными урнами (ящиками).

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования. Тайна волеизъявления граждан

обеспечивается с помощью кабин или специально оборудованных мест для тайного голосования. Для размещения кабин в помещении для голосования должен быть зал. Кабины для тайного голосования имеют рабочий вход-выход для избирателя. В каждой из них должны находиться стол и стул, при отсутствии других источников освещения – настольная лампа. Кабины для тайного голосования должны находиться в поле зрения как членов участкового избирательного органа, так и присутствующих на избирательном участке национальных и международных наблюдателей.

Стационарные урны (ящики) предназначены для голосования в помещении для голосования, и их количество может быть определено в законе. Переносные урны (ящики) предназначены для досрочного голосования и для голосования вне помещения для голосования. Стационарные и переносные урны (ящики) для голосования должны быть достаточно вместительными, удобными для избирателей по высоте и размещению прорези для бюллетеней, чтобы не нарушалась целостность опускаемых в урну (ящик) для голосования или уже находящихся в ней бюллетеней. Нарушение целостности или существенное повреждение бюллетеня является основанием для признания его недействительным.

Использование переносных избирательных урн (ящиков) расширяет возможности участия избирателей в выборах. В то же время эти возможности могут открыть дорогу злоупотреблениям и подорвать доверие к избирательному процессу. Количество переносных урн (ящиков) должно быть законодательно определено либо установлено решением соответствующего избирательного органа, а процедура их использования должна находиться под особым контролем международных наблюдателей.

Если это предусмотрено законодательством о выборах, непосредственно перед входом в помещение для голосования (либо в помещении для голосования) может быть оборудован стенд, на котором участковый избирательный орган размещает информационные материалы обо всех кандидатах, списках кандидатов, образец заполнения избирательного бюллетеня, увеличенную форму протокола об итогах голосования, иную информацию, предусмотренную законодательством или решениями вышестоящих избирательных органов.

Находясь на избирательном участке, международный наблюдатель должен установить, в частности:

- состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка;
- наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей, другой избирательной документации;
- наличие информации об избирательной кампании, предусмотренной законодательством о выборах.

5.4. Особые случаи голосования

Международный наблюдатель должен знать правила голосования в особых случаях, то есть досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям, вне помещения для голосования при помощи переносных

избирательных урн (ящиков) или в воинских частях, больницах, по почте. Это специально предусмотренные законом случаи голосования, и они должны находиться под особым наблюдением.

5.4.1. Досрочное голосование

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели должны обращать внимание, в частности, на следующее:

- законодательные и фактические причины досрочного голосования;
- общая организация процесса досрочного голосования, в том числе возможность осуществления контроля со стороны наблюдателей, дни и время проведения досрочного голосования;
- готовность помещений и технологического оборудования для проведения досрочного голосования;
- обеспечение тайны голосования;
- использование для целей досрочного голосования отдельных переносных урн (ящиков) для голосования;
- условия хранения переносных урн (ящиков) для голосования и избирательных документов;
- соотношение досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей.

5.4.2. Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, в соответствии с законом о выборах может получить открепительное удостоверение и по нему проголосовать на том избирательном участке, где он фактически будет находиться в день голосования. При голосовании по открепительным удостоверениям в первую очередь следует учитывать причины и порядок выдачи открепительных удостоверений и соотношение проголосовавших по открепительному удостоверению с числом включенных в основной список избирателей.

5.4.3. Голосование вне помещения для голосования

Процедура голосования вне помещения для голосования призвана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке для голосования и не могут по уважительным причинам (состояние здоровья, инвалидность, семейные обстоятельства и т.д.) самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Законодательство о выборах не всегда обязывает избирателя документально подтверждать причину невозможности его прибытия в помещение для голосования. При наблюдении за голосованием вне помещения для голосования международные наблюдатели должны принимать во внимание, в частности, следующее:

- ведение списка (реестра) устных или письменных обращений избирателей

с просьбой проголосовать вне помещения для голосования, иных лиц по их просьбе (с указанием причины невозможности личного прибытия избирателя в помещение для голосования);

- наличие письменных заявлений от граждан, которые не могут прибыть в помещение для голосования;

- организацию выездов к данной категории избирателей, в частности, участие в таких выездах не менее двух членов избирательного органа, национальных и (или) международных наблюдателей;

- порядок использования переносных урн (ящичков) для голосования;

- обеспечение тайны голосования.

5.4.4. Организация голосования в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях международный наблюдатель должен ознакомиться, в частности, с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, организацией голосования в плане предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, создания условий для обеспечения тайны голосования.

5.4.5. Организация голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в воинских частях, военных учреждениях и организациях, должен предварительно ознакомиться с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в законах о выборах, иных законах.

В случаях, когда голосование разрешено в воинских частях, военных учреждениях и организациях, необходимо принимать во внимание, в частности, следующее:

- будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение военнослужащих для того, чтобы дать им возможность сделать свободный, информированный выбор в день голосования;

- обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;

- будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;

- будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

5.4.6. Организация голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых

Международный наблюдатель, планирующий наблюдать за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, должен предварительно ознакомиться с существующим порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

При наблюдении за голосованием в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых международный наблюдатель должен обращать внимание на следующее:

- будут ли необходимые материалы для голосования заблаговременно доставлены в распоряжение содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых для того, чтобы дать им возможность сделать выбор в день голосования;
- обеспечена ли возможность регистрации; как продуман вопрос предотвращения повторной регистрации и многократного голосования;
- будет ли в этих случаях использована особая организация голосования или оно будет проходить в соответствии с общим порядком;
- будут ли созданы соответствующие условия для обеспечения тайного голосования и свободы от принуждения.

5.4.7. Организация голосования по почте

В случаях, когда законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте, международный наблюдатель должен предварительно ознакомиться, в частности, с порядком и правилами поступления заявок (просьб) от избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В день голосования на избирательном участке международный наблюдатель должен обратить внимание на следующее:

- сколько бюллетеней для голосования по почте выдано избирательным органом;
- сколько конвертов с бюллетенями для голосования по почте поступило в участковый избирательный орган;
- каков порядок хранения таких конвертов;
- имеются ли на конвертах штампы (штемпели) отделений связи (почтовых органов);
- как вскрываются конверты, учитываются бюллетени для голосования и определяется волеизъявление избирателя, проголосовавшего по почте.

Необходимо выяснить, как избирательные органы поступают с конвертами с бюллетенями для голосования по почте в случае, когда почтовые органы доставляют их после закрытия избирательного участка или после окончания голосования (если дата отправки конверта предшествует дню голосования).

5.5. Технические средства голосования и подсчета голосов

В целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней законы о выборах могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде участков) при помощи технических средств подсчета голосов. В соответствии с национальным законодательством о выборах полученные при помощи технических средств подсчета голосов данные или

результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами избирательного органа.

Выводимые с помощью технических средств данные протокола об итогах голосования, протокола о результатах выборов после их подписания членами избирательного органа могут передаваться по техническим каналам связи в электронном виде в вышестоящий избирательный орган, а компьютерные распечатки указанных протоколов – передаваться для ознакомления всем лицам, имеющим в соответствии с законом право на получение копий документов избирательного органа, а также направляться в средства массовой информации и телекоммуникаций.

В случае использования избирательными органами, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов, они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании.

5.6. Процедура подсчета голосов и подведения итогов голосования, определения результатов выборов

Перед выборами центральный избирательный орган должен разъяснить избирателям, политическим партиям и средствам массовой информации процедуру подсчета голосов, отчетности и транспортировки бюллетеней. Процесс подсчета голосов осуществляется открыто и гласно, обеспечивая прозрачность системы. Представление предварительных результатов должно осуществляться в соответствии с определенным графиком. Международные наблюдатели должны оценить этот процесс и убедиться, что он воспринимается как открытый и гласный.

Процесс подсчета голосов должен начинаться сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка. Он должен быть открытым и поддающимся проверке. Представители кандидатов, средств массовой информации и телекоммуникаций, национальные и международные наблюдатели должны иметь право и возможность наблюдать за всем процессом, включая и подсчет голосов, получить заверенные копии официальных результатов каждого избирательного участка (или протоколов). Результаты должны вывешиваться и быть доступны населению.

Процесс суммирования результатов должен быть открыт для ознакомления, начиная от уровня участковых избирательных органов и заканчивая центральным избирательным органом, и это должно предусматриваться в соответствующих законах. Транспортировка бюллетеней, иной избирательной документации должна быть прозрачной и безопасной. Если избирательные органы передают предварительные или окончательные итоги голосования и (или) результаты выборов с использованием компьютера, международные наблюдатели должны иметь доступ к этому процессу и отслеживать его.

5.7. Наблюдение за подсчетом голосов участковым избирательным органом

Международные наблюдатели имеют право наблюдать за подсчетом голосов и составлением протокола об итогах голосования. Это очень важная стадия выборов, которая должна контролироваться до конца, что позволяет проверить, насколько аккуратно и в соответствии ли с волеизъявлением избирателей подсчитываются бюллетени.

Первая стадия подсчета голосов должна проводиться на избирательном участке. Любая система подсчета голосов, при которой бюллетени не подсчитываются непосредственно в помещении для голосования, а переносятся (перевозятся) в места подсчета, может вызвать проблемы с открытостью и проверкой. Международные наблюдатели могут сопровождать такое перемещение избирательных урн (ящиков) в соответствии с законом, либо, если данное право не предоставлено им законом, – с согласия председателя избирательного органа.

Результаты подсчета голосов на уровне избирательного участка должны быть беспрепятственно зарегистрированы в протоколе об итогах голосования. Суммирование результатов должно поддаваться проверке и быть открытым и гласным на всех уровнях системы избирательных органов.

Открытость этого процесса достигается также, когда все уполномоченные представители от политических партий и кандидатов, иные лица, перечисленные в законе о выборах, включая наблюдателей от общественных организаций, общественных объединений, групп избирателей, имеют заверенные копии протокола.

На этой основе результаты голосования на отдельных избирательных участках могут быть сверены на последующих уровнях избирательных органов, а также с общими итоговыми результатами подсчета голосов. Результаты по избирательным участкам могут быть проверены последовательно (параллельно) в сравнении с официальным подсчетом по имеющимся заверенным копиям протоколов об итогах голосования на избирательных участках, протоколов вышестоящих избирательных органов. Этот процесс должен находиться в поле зрения всех наблюдателей и уполномоченных представителей политических партий. Наблюдения и результаты могут быть документированы с помощью копий протоколов об итогах голосования, результатов выборов.

Для международного наблюдателя важно найти ответы на следующие основные вопросы:

- хорошо ли знают члены избирательных органов, каким должен быть процесс определения итогов голосования;
- производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли наблюдателям адекватные и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях;
- проводился ли подсчет голосов членами избирательного органа или им каким-либо образом «помогали» неофициальные лица;
- сколько времени требуется участковому избирательному органу, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными органами других уровней;
- соответствует ли количество зарегистрированных избирателей,

отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из избирательных урн (ящиков) для подсчета;

- подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных органах (например, содержание каждого бюллетеня оглашается членом избирательного органа и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам) и как обеспечивается их сортировка и сохранность;

- как сохраняются, уничтожаются или погашаются неиспользованные избирательные бюллетени после подсчета;

- существует ли единая процедура определения недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы (процедура может быть предусмотрена законом или решением избирательного органа, иного органа);

- отделяются ли недействительные бюллетени и сохраняются ли они для дальнейшего пересмотра (повторного или контрольного подсчета);

- не слишком ли велико количество недействительных бюллетеней, бюллетеней неустановленной формы в избирательной урне (ящике);

- делаются ли официальными лицами (членами избирательного органа) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые они обязаны делать (например, указывать на обороте избирательного бюллетеня причину признания его недействительным);

- правильно ли заполнены по окончании подсчета официальные формы - протоколы и другие избирательные документы и подписаны ли они всеми присутствующими ответственными лицами; были ли заявлены особые мнения членов избирательного органа и как они зафиксированы в документах избирательного органа; какие по ним были приняты решения, поставлены ли о них в известность вышестоящие избирательные органы;

- имели ли возможность наблюдатели и иные лица, указанные в законе, иных нормативных актах, решениях избирательного органа, изготовить самостоятельно и заверить у уполномоченного лица избирательного органа или получить заверенную копию протокола об итогах голосования;

- как разрешаются избирательные споры и жалобы во время подсчета голосов, сколько их было заявлено и рассмотрено;

- насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоколов об итогах голосования в соответствии с законом либо, если данное право не предоставлено им законом, - с согласия председателя избирательного органа);

- передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным органам открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом и правильно ли они суммируются.

Явка избирателей (высокий или низкий ее уровень) на избирательных участках может продемонстрировать, среди прочего, степень доверия граждан к выборам и политическим силам, принимающим в них участие, в то время как итоги голосования и результаты выборов могут свидетельствовать о существенном (несущественном) увеличении (или даже понижении) уровня представительности фактически избранных депутатов, выборных должностных

лиц.

Международные наблюдатели должны досконально ознакомиться с основаниями признания действительными итогов голосования или результатов выборов на конкретных избирательных участках, в избирательном округе, уяснить возможные мотивы совершения действий (бездействия), повлекшие признание их недействительными. Международные наблюдатели также должны отметить, объявлены ли предварительные результаты подсчета голосов (которые не имеют юридического значения) в соответствии с установленным порядком и в публичной форме.

5.8. Наблюдение за установлением итогов голосования и определением результатов выборов высшестоящими избирательными органами

Результаты подсчета голосов передаются с избирательного участка на уровень соответствующего высшестоящего (территориального) избирательного органа, где результаты собираются, проверяются, суммируются и последовательно передаются на следующий высшестоящий уровень. Международные наблюдатели должны ознакомиться с методами транспортировки и подсчета голосов, удостовериться, что этот подсчет поддается проверке, начиная с избирательного участка и заканчивая центральным избирательным органом. Необходимо вести наблюдение за процессом подсчета голосов на всех уровнях избирательных органов.

Иногда избирательные органы могут использовать компьютеры, электронную почту или иные технические каналы связи (технологические системы передачи информации) для передачи результатов. В таких случаях международные наблюдатели должны иметь право следить за этим процессом, иметь копии-распечатки, подписанные соответствующим членом (членами) избирательного органа и удостоверенные печатью этого органа.

При этом возможны следующие нарушения:

- 1) неорганизованная процедура подсчета;
- 2) нечестный подсчет голосов и представление неверных результатов (подлог или фальсификация);
- 3) неадекватное количество лиц, ведущих подсчет;
- 4) подмена избирательной урны (ящика);
- 5) потеря избирательных бюллетеней или избирательных урн (ящиков);
- 6) произвольное аннулирование бюллетеней;
- 7) произвольная и бесконтрольная оценка избирательных бюллетеней как недействительных;
- 8) игнорирование мер по обеспечению сохранности неиспользованных, погашенных, признанных недействительными, испорченных бюллетеней.

6. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ И ИТОВОЕ ОБОБЩЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

6.1. Предварительное заявление по итогам международного наблюдения за выборами

Международные наблюдатели на основе проведенного наблюдения должны

прийти к общему заключению о том, насколько состоявшиеся выборы соответствовали национальному законодательству и международным обязательствам государства.

Оценки должны фокусироваться на выводах, основанных на фактах, и подчеркивать повторяющиеся тенденции, замеченные в ходе выборов. Следует избегать выводов, основанных на единичных впечатлениях.

Предварительное заявление международных наблюдателей должно быть по возможности кратким и отражать наиболее существенные моменты предвыборного периода. Оно должно основываться на фактах и содержать выводы о том, как соблюдались национальное избирательное законодательство и международные обязательства государства по проведению демократических выборов.

Важно отметить, что оценку, данную в предварительном заявлении, могут существенно дополнить или даже изменить (частично или полностью) дополнительные факты и сведения, и она может не совпадать с той, которая потом будет отражена в итоговом заключении. Следует иметь в виду, что, хотя отдельные недочеты являются серьезными нарушениями и должны быть отмечены, только случаи повторяющихся и массовых нарушений могут создавать серьезную угрозу процессу демократических выборов.

В случае наблюдения за выборами группой (делегацией) международных наблюдателей предварительное заявление делается от имени всей группы (делегации) международных наблюдателей и должно содержать следующую информацию:

- каков состав группы и кто является ее официальным руководителем;
- какова была общая продолжительность наблюдения в период данной избирательной кампании;
- какие мероприятия были проведены до дня голосования;
- какие мероприятия были проведены в день голосования (на каких избирательных участках и в каких вышестоящих избирательных органах побывали члены группы);
- какие положительные примеры организации голосования и конкретные недостатки и нарушения были зафиксированы;
- каково общее впечатление от наблюдения.

6.2. Итоговое заключение о международном наблюдении за выборами

Итоговое заключение должно содержать подробную информацию, полученную в ходе наблюдения за выборами, и основываться на фактах и проверенных данных.

Цель итогового заключения - дать общее окончательное заключение об избирательном процессе, руководствуясь двумя критериями: национальное законодательство, регулирующее избирательный процесс, и практика его применения в ходе выборов; соблюдение государством своих международных обязательств по проведению демократических выборов, обеспечению избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса. Международные наблюдатели должны отмечать случаи, когда закон формально

не нарушен, но дух международного обязательства государства не был соблюден. Поэтому при оценке выборов необходимо учитывать, насколько серьезно замеченные нарушения повлияли на фактическое волеизъявление избирателей и на общий результат выборов: плохая организация не всегда является признаком манипулирования.

Итоговое заключение должно быть лаконичным, но в то же время полным и содержать вывод, насколько состоявшиеся выборы соответствуют требованиям национального законодательства и международным избирательным стандартам. Член делегации международных наблюдателей, не согласный с подготовленным итоговым заключением, вправе в письменной форме высказать свое особое мнение, которое должно быть рассмотрено всей группой международных наблюдателей.

Кроме того, в итоговом заключении может оцениваться эффективность:

- оказания предусмотренной законодательством помощи в профессиональной подготовке организаторов выборов, иных участников избирательного процесса;

- юридического контроля за соответствием законодательству избирательных действий кандидата, политических партий (коалиций), их уполномоченных представителей и доверенных лиц;

- системы предотвращения возможных фальсификаций в ходе выборов;

- разрешения избирательных споров избирательными органами, судами и (или) иными уполномоченными на то законом органами, должностными лицами.

Итоговое заключение может содержать рекомендации по совершенствованию национального избирательного законодательства, процесса организации выборов, предложения и рекомендации по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями (например, от Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, БДИПЧ ОБСЕ) в деле дальнейшего развития и совершенствования принципов и норм международного права, направленных на создание эффективной международно-правовой основы (стандартов) проведения демократических выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса, осуществления унифицированного подхода к организации и проведению международного наблюдения за выборами.

Итоговое заключение должно содержать следующие основные разделы.

1. Введение:

- общие сведения о выборах;
- состав делегации международных наблюдателей государств – участников СНГ;

- период и продолжительность проведения международного наблюдения (например, период выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации или проведения голосования);

- объекты наблюдения, включая уровни избирательных органов.

2. Законодательство о выборах:

- конституция, законы о выборах и другие нормативные правовые акты, имеющие отношение к выборам, в частности решения, принятые на референдуме;
- решения центрального, окружных и иных избирательных органов;
- решения других органов, включая решения Конституционного и (или) Верховного судов.

3. Избирательные органы:

- система и статус избирательных органов, членов и работников аппарата избирательных органов, иных органов и учреждений при избирательных органах;
- принципы и порядок формирования, досрочного прекращения полномочий избирательного органа, отдельных его членов;
- подготовка (обучение) членов избирательных органов, работников аппарата избирательного органа;
- открытость и гласность в деятельности избирательных органов.

4. Мероприятия по повышению правовой культуры избирателей и других участников избирательного процесса:

- деятельность избирательных органов по обучению (просвещению) избирателей и информированию их о выборах, по обучению организаторов выборов, в том числе членов нижестоящих избирательных органов;
- деятельность других организаций по подготовке (обучению) участников избирательного процесса.

5. Регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков:

- регистрация (учет) граждан и составление списков избирателей (основного и (или) дополнительного);
- образование избирательных округов и избирательных участков.

6. Финансирование выборов и избирательной кампании:

- порядок и сроки финансирования выборов, источники финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий;
- порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов;
- соблюдение порядка расходования финансовых средств при подготовке и проведении выборов, избирательной кампании.

7. Регистрация кандидатов, политических партий (коалиций) и списков их кандидатов:

- выдвижение кандидатов;
- регистрация политических коалиций;
- регистрация, отказ в регистрации, отмена решения о регистрации кандидатов, списков кандидатов;
- гарантии деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), выдвинувших списки кандидатов.

8. Предвыборная агитационная деятельность:

- право на предвыборную агитацию, порядок и сроки проведения;
- последствия злоупотребления правом на проведение агитации.

9. Средства массовой информации и телекоммуникаций и их роль в избирательном процессе:

- электронные средства массовой информации;
- печатные средства массовой информации;
- телекоммуникационная сеть коллективного пользования Интернет.

10. Наблюдение в день голосования на избирательном участке.

11. Наблюдение за подсчетом голосов избирателей в избирательных органах.

12. Суммирование и проверка результатов подсчета голосов избирателей, установление результатов выборов.

13. Защита избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, рассмотрение избирательных споров:

- ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан, иных участников избирательного процесса;
- разрешение избирательных споров избирательными органами;
- разрешение избирательных споров судами, иными уполномоченными на то органами и должностными лицами.

14. Заключение:

- соответствие выборов национальному законодательству;
- соответствие выборов международным обязательствам государства по проведению демократических выборов.

15. Рекомендации:

- по совершенствованию избирательного законодательства;
- по организации международного наблюдения, взаимодействию с другими международными наблюдателями.

Приложение 1

Перечень основных международно-правовых документов в области организации и проведении демократических выборов

1. Устав Организации Объединенных Наций (*подписан 26 июня 1945 г.*)
2. Всеобщая декларация прав человека (*принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.*)
3. Устав Совета Европы (*принят 5 мая 1949 г.*)
4. Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*Париж, 20 марта 1952 г.*)
5. Конвенция о политических правах женщин (*открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 640 (VII) от 20 декабря 1952 г. Вступила в силу 7 июля 1954 г.*)
6. Резолюция (62)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав

заключенных (*Страсбург, 1 февраля 1962 г.*)

7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (*принята и открыта для подписания резолюцией 2106 А (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. Вступила в силу 4 января 1969 г.*)

8. Декларация о правах инвалидов (*провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.*)

9. Международный пакт о гражданских и политических правах (*вступил в силу 23 марта 1976 г.*)

10. Декларация о расе и расовых предрассудках (*принята и провозглашена Генеральной Конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры на ее 12-й сессии 27 ноября 1978 г.*)

11. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*принята и открыта для подписания резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/180 от 18 декабря 1979 г. Вступила в силу 3 сентября 1981 г.*)

12. Европейская хартия местного самоуправления (*Страсбург, 15 октября 1985 г.*)

13. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (*провозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.*)

14. Итоговый документ Венской встречи государств - участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Вена, 15 января 1989 г.*)