

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

группы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств на референдуме по внесению изменений и дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики 18 марта 2009 года

В соответствии с приглашением Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадова и на основании распоряжения Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств С. М. Миронова от 16 февраля 2009 года № 1-р группа наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств участвовала в мониторинге референдума по внесению изменений и дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики, который состоялся 18 марта 2009 года.

В состав группы наблюдателей вошли:

- | | |
|---|--|
| ОРЛОВА
Светлана Юрьевна | – заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, координатор группы наблюдателей; |
| КРОТОВ
Михаил Иосифович | – Генеральный секретарь – руководитель Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ; |
| БИРЮКОВА
Мария Михайловна | – заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по международным делам и связям с СНГ; |
| АБДЫКАРИМОВ
Оралбай Абдыкаримович | – депутат Сената Парламента Республики Казахстан; |

ДЖУНУСОВ Ибрагим Коджоназарович	– депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
АХМЕДОВ Фархад Теймур-оглы	– член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по правовым и судебным вопросам;
САФИН Ралиф Рафилович	– член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств;
ФЕДОРОВ Валерий Иванович	– первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству;
СМЕТАНЮК Сергей Иванович	– заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству;
СЕМИЧЕВСКИЙ Петр Иванович	– заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств;
ГЛАДЕЙ Дмитрий Георгиевич	– директор МИМРДа МПА СНГ;
ТКАЧЕНКО Станислав Леонидович	– эксперт МИМРДа МПА СНГ;
ДЕМСКИЙ Роман Дельвигович	– специалист-эксперт Секретариата Совета МПА СНГ, ответственный за работу с делегацией Азербайджанской Республики.

В основу деятельности группы международных наблюдателей от МПА СНГ были положены принципы политической нейтральности, объективности, невмешательства в избирательный процесс, строгого соблюдения избирательного законодательства Азербайджанской Республики. Наблюдатели руководствовались принятыми в рамках СНГ документами, касающимися организации наблюдения за выборами и референдумами в странах Содружества.

Долгосрочное наблюдение

Для обеспечения успешной работы международных наблюдателей от МПА СНГ на этапе долгосрочного мониторинга были привлечены эксперты Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ (МИМРД), а также филиала МИМРДа, действующего в столице Азербайджанской Республики городе Баку.

1 февраля 2009 года МИМРД МПА СНГ создал экспертную группу из числа своих сотрудников в количестве пяти человек, которая приступила к подготовке информационно-аналитических материалов для международных наблюдателей МПА СНГ на референдуме 18 марта 2009 года. Одновременно, с 1 февраля 2009 года, к данной работе приступили эксперты Бакинского филиала МИМРДа.

23 февраля 2009 года был подготовлен промежуточный отчет экспертной группы, в котором нашла свое отражение деятельность ЦИК Азербайджанской Республики и иных органов государственной власти по обеспечению проведения референдума в рамках имеющихся в соответствии с Избирательным кодексом Азербайджанской Республики полномочий на момент составления отчета.

На этапе долгосрочного мониторинга проведения референдума эксперты сконцентрировали свои усилия на следующих вопросах:

- анализ законодательства Азербайджанской Республики по проведению референдумов и правовой анализ вопросов, выносимых на референдум 18 марта 2009 года;
- ход регистрации инициативных групп в качестве агитационных и его итоги;
- работа агитационных групп и их отзывы об организации проведения референдума о внесении изменений и дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики;
- организационно-информационная деятельность ЦИК Азербайджанской Республики по проведению референдума с момента принятия решения о его проведении и по 16 марта 2009 года;
- деятельность иных органов государственной власти по обеспечению проведения референдума в рамках имеющихся в соответствии с Избирательным кодексом Азербайджанской Республики полномочий;
- освещение в азербайджанских СМИ агитационной и разъяснительной деятельности партий и иных организаций;
- споры, возникающие в связи с проведением референдума, и их разрешение (судебное и административное).

Как показал долгосрочный мониторинг, подготовка к референдуму 18 марта 2009 года проходила в спокойной обстановке, в рамках действующего законодательства Азербайджанской Республики и международных избирательных стандартов. Органами, обеспечивающими организацию и проведение референдума в Азербайджанской Республике, были созданы необходимые условия для осуществления предвыборной агитации по вопросам референдума, которую осуществляли агитационные группы, представляющие как политические партии, так и институты гражданского общества.

Подробный анализ хода подготовки всех участвующих в проведении референдума органов власти Азербайджанской Республики был отражен в Отчете экспертной группы по результатам долгосрочного мониторинга от 16 марта 2009 года, а юридический аспект организации и проведения референдума – в отдельном документе, подготовленном на русском, английском и азербайджанском языках.

Законодательство Азербайджанской Республики о референдуме

Институт референдума в Азербайджанской Республике регулируется Конституцией и Избирательным кодексом, принятым в 2003 году с изменениями и дополнениями по состоянию на 3 июня 2008 года.

В законодательстве Азербайджанской Республики, регулирующем порядок организации и проведения референдумов, имплементированы следующие важнейшие принципы, основанные на международных избирательных стандартах.

1. Принцип всеобщего избирательного права.

Данный принцип, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, закреплен как в Конституции, так и в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики (статья 2, статья 3).

Предусмотренные действующим законодательством Азербайджанской Республики ограничения активного и пассивного избирательного права соответствуют международным обязательствам Азербайджанской Республики и являются общепринятыми в мировой практике.

2. Принцип равного избирательного права.

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики предусматривает, что граждане участвуют в референдуме на равных основаниях (пункт 1 статьи 4). При этом каждый избиратель имеет один голос при голосовании на референдуме, каждый голос гражданина имеет равную силу (пункты 2, 3 статьи 4 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики). (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.2.1).

Принцип равного избирательного права реализуется также посредством широкого использования дополнительных форм организации голо-

сования, предоставляющих равные возможности для участия в нем отдельных категорий избирателей.

3. Принцип равных условий для всех участников референдума.

Равные правовые условия инициирования и регистрации агитационных групп по референдуму обеспечиваются прежде всего посредством необходимости выполнения одинаковых требований всеми инициаторами создания агитационных групп, независимо от их количества и иных обстоятельств.

Равенство финансовых условий проведения агитационной кампании обеспечивается тем, что открытие референдумного фонда обязательно для всех агитационных групп; агитационная группа вправе расходовать на проведение избирательной кампании исключительно денежные средства из своего референдумного фонда.

4. Принцип прямого избирательного права.

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики предусматривает прямое голосование на референдуме, непосредственную подачу голосов избирателями за или против вопросов, вынесенных на референдум. Тем самым обеспечивается реализация принципа прямого избирательного права.

5. Принцип тайного голосования.

Данный принцип закреплен в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики. Кроме того, предусмотрен прямой запрет на осуществление какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей (статья 6).

6. Принцип свободного волеизъявления участников референдума.

В целях реализации данного принципа Избирательным кодексом Азербайджанской Республики запрещен контроль за волеизъявлением участников референдума (статья 6), запрещено проведение преферендумной агитации с использованием неправомерных методов, включая подкуп избирателей. За нарушение указанных запретов установлена ответственность, что отвечает требованиям международных избирательных стандартов (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.2.2, i; I.3.1, f).

7. Принцип открытости и гласности проведения референдума.

Значимой гарантией осуществления права на участие в референдуме является принцип гласности, предполагающий информирование участников референдума о его ходе и результатах. Данный принцип, будучи предусмотрен в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики, закрепляет положение, согласно которому референдум проходит в открытой и гласной обстановке (пункт 5 статьи 2). В соответствии с требованиями международных избирательных стандартов Кодексом предусмотрено, что деятельность из-

бирательных комиссий осуществляется открыто для избирателей. Представителям заинтересованных субъектов избирательного процесса (непосредственно членам избирательных комиссий, полномочным представителям агитационных групп) гарантируется право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, наблюдать за процессом подсчета голосов, знакомиться с необходимыми документами, получать копии решений комиссий и других документов, т. е. им гарантирован необходимый для эффективного контроля за деятельностью избирательных комиссий набор прав и полномочий (статья 40). Кроме того, политическим партиям, агитационным группам по референдуму и общественным организациям предоставлено право назначения наблюдателей на референдуме, наделенных достаточным объемом прав, в установленном порядке (статьи 40, 42).

8. Принцип обеспечения политического плюрализма на референдуме.

Политический плюрализм, являющийся одним из неотъемлемых признаков подлинности избирательного процесса, обеспечивается свободным доступом представителей агитационных групп по референдуму к средствам массовой информации, предоставлением им бесплатного эфирного времени (в рамках общественного телерадиовещания) и бесплатного размещения агитационных материалов в соответствующих государственных СМИ на равных основаниях.

На основании изложенного, международные наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ пришли к выводу, что избирательное законодательство Азербайджанской Республики, регулирующее институт референдума, соответствует международным обязательствам Азербайджанской Республики.

Проект «Акта о дополнениях и изменениях в Конституцию», выносимый на референдум 18 марта 2009 года

Азербайджанская Республика принадлежит к числу государств, где по вопросам принятия Конституции и внесения в нее изменений и дополнений проводится обязательный референдум. Содержание акта референдума составляют предлагаемые к внесению в Конституцию Азербайджанской Республики изменения и дополнения. Они касаются 29 статей Конституции, всего предлагается 41 изменение.

Как показал проведенный анализ, конституционные изменения, выносимые на референдум, не противоречат статьям 1, 2, 6, 7, 8 и 21 Конституции, закрепляющим основы государственного строя Азербайджанской Республики, а также не включают положений, каким-либо образом отменяющих, ограничивающих или иным образом умаляющих нормы главы III Конституции, закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Вопросы, вынесенные на референдум, сформулированы исключаящим возможность их многозначного толкования образом, чем предотвращается неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Таким образом, содержание акта референдума соответствует как Конституции Азербайджанской Республики, так и основополагающим международным актам в сфере утверждения демократических принципов и защиты прав человека.

Международные наблюдатели также положительно оценивают предоставление властями Азербайджанской Республики проекта «Акта о дополнениях и изменениях в Конституцию» Венецианской комиссии Совета Европы для экспертного заключения.

Институционально-организационное обеспечение референдума

Подготовка и проведение референдума осуществляются избирательными комиссиями – коллегиальными независимыми органами государственной власти, систему которых составляют: Центральная избирательная комиссия, окружные и участковые избирательные комиссии.

Порядок формирования избирательных комиссий определяется Избирательным кодексом. ЦИК Азербайджанской Республики формируется Милли Меджлисом на основе принципа сбалансированного представительства различных политических сил: по шесть членов ЦИК назначаются по представлению политической партии, имеющей большинство в Милли Меджлисе, политических партий, составляющих меньшинство в Милли Меджлисе, и независимых (беспартийных) депутатов Милли Меджлиса. Окружные избирательные комиссии формируются ЦИК Азербайджанской Республики в количестве девяти человек согласно принципу сбалансированного представительства. Участковые избирательные комиссии формируются окружными комиссиями в соответствии с тем же принципом.

В целях обеспечения представительства агитационных групп по референдуму каждая из них вправе назначить в каждую избирательную комиссию по одному представителю с правом совещательного голоса.

Независимость избирательных комиссий обеспечивается положениями Избирательного кодекса, ограничивающими число членов избирательных комиссий, являющихся государственными служащими, исчерпывающим перечнем оснований для прекращения статуса членов избирательных комиссий, особым порядком привлечения их к ответственности.

Как показало долгосрочное наблюдение, процесс формирования избирательных комиссий прошел в полном соответствии с требованиями избирательного законодательства, бесконфликтно, с учетом интересов субъектов избирательного процесса.

Международные наблюдатели отмечают целенаправленную работу ЦИК по подготовке преферендумной кампании. Проведена большая

работа по подготовке членов окружных и участковых избирательных комиссий; организованы обучающие семинары и подготовлены методические материалы для окружных и участковых избирательных комиссий. Деятельность ЦИК характеризовалась открытостью и гласностью.

Процесс регистрации агитационных групп прошел без нарушений.

Всего для регистрации в качестве агитационной группы в ЦИК обратились 14 инициативных групп. В общей сложности Центризбиркомом были зарегистрированы девять агитационных групп – «Ени Азербайджан» («Новый Азербайджан»), «Тереги» («Прогресс»), «Зяка» («Интеллект»), «Шэхер» («Город»), «Давамлы инкишаф намине» («За продолжительное развитие»), «Ветендаш Джемиyeti» («Гражданское общество»), «Хугуг ве демократия» («Право и демократия»), «Гарабаг ве Республика Угрунда Харакат» («Движение за Карабах и Республику»), «Республикачылар» («Республиканцы»). Четыре инициативные группы не были зарегистрированы в ЦИК в связи с тем, что набрали менее 40 тыс. подписей, признанных Рабочей группой действительными, а одна группа не вернула подписные листы в Центральную избирательную комиссию.

Также международные наблюдатели констатировали оперативно проведенную ЦИК работу по уточнению списков избирателей. В связи с проведением референдума 18 марта 2009 года и согласно требованию статьи 48.1 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики участковые и окружные избирательные комиссии завершили формирование списков избирателей к 6 февраля 2009 года. После этого списки избирателей были утверждены на заседании ЦИК и размещены на официальном сайте Центральной избирательной комиссии в Интернете. За 35 дней до дня голосования списки были вывешены на специальных стендах в помещениях участковых избирательных комиссий.

На территории Азербайджанской Республики действуют 125 окружных избирательных комиссий и 5367 избирательных участков. За пределами страны открыты 35 избирательных участков. Избирательными комиссиями накануне выборов было выдано более 19 700 открепительных удостоверений.

В период, предшествовавший проведению референдума, было решено большинство вопросов материально-технического обеспечения работы окружных и участковых избирательных комиссий. По решению ЦИК Азербайджанской Республики на 500 избирательных участках установлено оборудование, позволяющее в режиме реального времени через Интернет отслеживать ситуацию на данных избирательных участках, чем исключается возможность незаконного вмешательства в процесс голосования.

Агитационный период

В соответствии с положениями Избирательного кодекса Азербайджанской Республики агитационная кампания началась 18 февраля 2009 года, т. е. за месяц до дня проведения референдума.

Агитационным группам были обеспечены равные условия для проведения работы через средства массовой информации. На телевидении все группы получили одинаковое количество бесплатного эфирного времени; фактов цензуры не обнаружено. Была предоставлена возможность свободного доступа к электронным и печатным СМИ на платной основе. Центральная избирательная комиссия провела жеребьевку по предоставлению эфирного времени на телевидении и радио для проведения агитационными группами своей агитационной кампании. Каждая группа получила для выступления 1,5 часа на общественном телевидении и 1,5 часа на общественном радио.

Ведущие телеканалы страны ежедневно осуществляли информационное обеспечение подготовки к референдуму, подробно освещая сюжеты, связанные с ролью референдума в политической жизни Азербайджанской Республики.

В целом освещение событий вокруг референдума в азербайджанских СМИ проходило объективно. Фактов ограничения доступа к средствам массовой информации по политическим соображениям не зафиксировано.

Агитационные материалы размещались в отведенных избирательными комиссиями местах на специально установленных планшетах, обеспечивая хорошие возможности для ознакомления с их содержанием. Существенных инцидентов, связанных с размещением призывов агитационных групп, не отмечено.

С целью создания необходимых условий ведения кампании по проведению референдума в Азербайджанской Республике было выделено достаточное количество мест для встреч агитационных групп с населением (список таких мест был обнародован 16 февраля 2009 года). В частности, в столице республики городе Баку было выделено 11 мест для проведения агитационной деятельности, все из которых представляли собой приспособленные для публичных мероприятий территории и сооружения (кинотеатры, клубы и т. д.).

Для более полного информирования граждан о предстоящем референдуме Центральная избирательная комиссия напечатала акт референдума по дополнениям и изменениям в Конституцию тиражом 1 млн экземпляров. В данной публикации, которая распространялась через избирательные комиссии, а также по месту жительства граждан, приведены тексты изменений в 29 статей Конституции.

После начала преферендумной кампании в избирательные комиссии поступило девять обращений. Все они были рассмотрены в порядке и сроки, предусмотренные избирательным законодательством; в результате были приняты соответствующие решения.

Международные наблюдатели от МПА СНГ констатируют, что процесс рассмотрения жалоб о нарушениях, допущенных в ходе преферендумной кампании, в том числе на ее агитационной стадии, осуществлялся в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики и ее международными обязательствами.

Наблюдение за референдумом

Международным и национальным наблюдателям за референдумом были созданы все условия для исполнения своих функций в рамках национального законодательства Азербайджанской Республики. Наблюдатели участвовали практически во всех мероприятиях, проводимых избирательными комиссиями всех уровней, что свидетельствует об открытости и гласности избирательного процесса.

Всего Центральная избирательная комиссия зарегистрировала 172 международных наблюдателя на референдуме. В окружных избирательных комиссиях также прошли регистрацию 47 066 местных наблюдателей. Из них 2148 наблюдателей зарегистрировались в ЦИК и, таким образом, осуществляли общенациональное наблюдение за референдумом и 44 918 – в окружных избирательных комиссиях.

Среди зарегистрированных ЦИК в качестве международных наблюдателей – представители 23 стран и 24 международных организаций, в том числе Миссия наблюдателей СНГ и входящая в нее группа наблюдателей МПА СНГ, депутаты Парламентской Ассамблеи Совета Европы, представители Международного фонда избирательных систем, ряда транснациональных неправительственных организаций. Миссия наблюдателей от СНГ была самой многочисленной (53 человека).

В своих промежуточных отчетах и на пресс-конференциях международные наблюдатели отмечали подготовленность избирательных комиссий различных уровней к референдуму, хорошие условия для наблюдения за референдумом, а также высокую степень достоверности списков избирателей.

Краткосрочное наблюдение за ходом референдума

Накануне референдума наблюдатели МПА СНГ посетили 15 избирательных участков в городе Баку, где проверили их готовность к проведению референдума.

17 марта 2009 года члены группы посетили Центральную избирательную комиссию Азербайджанской Республики, где встретились с Председателем ЦИК М. М. Панаховым, который проинформировал о степени готовности всех звеньев избирательной системы к проведению референдума. Со своей стороны координатор группы наблюдателей МПА СНГ С. Ю. Орлова проинформировала руководство Центральной избирательной комиссии о результатах долгосрочного мониторинга референдума в Азербайджанской Республике.

Осуществляя наблюдение за ходом референдума и подсчетом голосов избирателей 18 марта 2009 года, наблюдатели посетили 58 избирательных участков в 14 избирательных округах в городах Баку, Сумгаит, Ширван и населенных пунктах Апшеронского района.

Международные наблюдатели МПА СНГ присутствовали на различных этапах проведения референдума – от открытия участков до подсчета голосов участковыми избирательными комиссиями. Избирательные участки открылись в установленное время, были обеспечены необходимыми документами, оборудованием, информационными материалами. Зарегистрированных жалоб по состоянию списков избирателей, процедуре выдачи бюллетеней референдума, а также по порядку голосования на посещенных участках не выявлено.

Наблюдатели отметили высокий уровень общественного порядка и безопасности, обеспеченный в период подготовки и проведения референдума, что благоприятно отразилось на его атмосфере, способствуя свободному волеизъявлению избирателей. Существенная помощь международным наблюдателям была оказана со стороны ЦИК и нижестоящих избирательных комиссий.

По предварительным данным, в референдуме приняло участие 71,08% избирателей.

В процессе проведения референдума наблюдателями были зафиксированы некоторые технические нарушения, не носившие массового характера и не способные оказать влияния на результат референдума.

Отмечая высокопрофессиональный уровень организации референдума, его свободный и справедливый характер, группа наблюдателей МПА СНГ вместе с тем считает возможным в будущем рассмотреть вопрос об отмене маркировки пальцев проголосовавших граждан

как излишней процедуры.

В целом наблюдатели МПА СНГ констатируют, что состоявшийся 18 марта 2009 года референдум прошел в демократической обстановке, при соблюдении прав и свобод всех участников избирательного процесса и полностью соответствовал национальному законодательству Азербайджанской Республики и международным демократическим стандартам.

С. Ю. Орлова

В. И. Федоров

М. И. Кротов

С. И. Сметанюк

М. М. Бирюкова

П. И. Семичевский

О. А. Абдыкаримов

Д. Г. Гладей

И. К. Джунусов

С. Л. Ткаченко

Ф. Т. Ахмедов

Р. Д. Демский

Р. Р. Сафин

Баку, 18 марта 2009 года