

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ
по совершенствованию законодательства
о выборах глав государств в странах СНГ**

Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах Содружества Независимых Государств предназначены для согласования усилий органов государственной власти государств – участников СНГ в их законотворческой деятельности по дальнейшему развитию правовой базы демократических выборов – одной из форм высшего непосредственного выражения власти и воли народа, обеспечивающей условия для избрания глав государств на основе демократических стандартов, реализации политических прав граждан и верховенства права на всей территории СНГ.

Настоящие Рекомендации также направлены на продолжение процесса имплементации международных норм, способствующих обеспечению прав человека, в национальной системе права, содействие процессу гармонизации в рамках Содружества Независимых Государств национального законодательства о выборах глав государств с международными избирательными стандартами с учетом сложившихся особенностей, обусловленных правовыми, историческими, культурными и другими причинами и факторами, характерными для соответствующего государства.

Настоящие Рекомендации исходят из того, что существующие международные обязательства государств – участников Содружества Независимых Государств, принятые как в рамках СНГ, так и в рамках других международных организаций, участниками или членами которых являются указанные государства, отдают приоритет принципу прямого избирательного права и предусматривают гарантии его обеспечения на выборах в законодательный орган государственной власти.

Современные международные нормы и принципы организации и проведения демократических выборов, международные обязательства государств не предусматривают обязательное проведение прямых выборов главы государства, при этом на практике приоритет отдается прямым всенародным выборам глав государств. Настоящие Рекомендации предусматривают возможность проведения прямых выборов главы государства в соответствии с национальной конституцией и законодательством.

При разработке настоящих Рекомендаций принималось во внимание, что демократические выборы могут проводиться в рамках различных конструкций избирательных систем и систем голосования, устанавливаемых конституциями и законами государств – участников МПА СНГ, при соблюдении ими всех взя-

тых на себя международных обязательств в сфере демократических выборов и обеспечении реализации международных избирательных стандартов. Изменение избирательной системы и избирательных процедур, сроков полномочий глав государств и органов, избирающих глав государств, равно как и другие изменения, могут приниматься на референдуме в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами государств.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 36-13 от 16 мая 2011 года приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, разработанные на основе проведенного исследования международных правовых и политических документов, устанавливающих в своей совокупности международные избирательные стандарты, а также анализа действующих законодательных актов государств – участников МПА СНГ на предмет трансформации и имплементации международных избирательных стандартов в национальном законодательстве.

В настоящих Рекомендациях, как и в Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, под термином «международные избирательные стандарты» понимается совокупность норм международных договоров и политических обязательств государств в сфере организации и проведения демократических выборов, закрепленных в международных актах, а также общепризнанные рекомендации соответствующих специализированных организаций, признаваемых государствами – участниками международных правоотношений. При этом учитывается, что природа последних отлична от природы международно-правовых договоров и им нельзя придавать юридический или «квазиюридический» характер, они не подлежат обязательному применению при совершенствовании национального законодательства. При разработке Рекомендаций учитывалось, что стандарты демократических выборов, установленные в статье 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, являются юридически обязательными для ратифицировавших ее государств. К данным стандартам относятся: 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; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса (под участниками избирательного процесса в настоящих Рекомендациях понимаются кандидаты, политические партии, избиратели (выборщики), члены инициативной группы, доверенные лица, члены коллегиальных избирательных органов (комиссий), наблюдатели, представители средств массовой информации (журналисты), представители

общественных объединений и другие).

Источниками международных избирательных стандартов для целей настоящих Рекомендаций являются:

- Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года;
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года;
- Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года;
- Парижская хартия для новой Европы (итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося 21 ноября 1990 года);
- Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне от 19 ноября 1999 года;
- Хартия европейской безопасности, принятая 19 ноября 1999 года в Стамбуле;
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в Риме 4 ноября 1950 года, Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанный в Париже 20 марта 1952 года;
- Конвенция о правах инвалидов, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 декабря 2006 года.

Кроме того, при разработке настоящих Рекомендаций учитывались международно-правовые документы, носящие рекомендательный характер:

- Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, принятые в новой редакции постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 36-14 от 16 мая 2011 года;
- Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ № 36-13 от 16 мая 2011 года;
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией Совета Европы) на 51- и 52-й пленарных сессиях 5–6 июля и 18–19 октября 2002 года в Венеции.

Дальнейшее развитие процедур избирательного процесса в интересах укрепления демократии, создание современной международной системы гарантий избирательных прав и свобод, обеспечение стабильного и устойчивого политического развития требуют продолжения совершенствования правовой базы организации и проведения выборов, формирования унифицированных подходов в развитии международных избирательных стандартов с их безусловной гармонизацией с национальным законодательством суверенных государств.

Соблюдение и защита политических прав и свобод, развитие и совершенствование демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права могут происходить только на основе национальной конституции и соответствующих правовых актов в интересах общественной стабильности и правопорядка, обеспечения безопасности и верховенства закона.

В целях совершенствования законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами необходимо принять следующие меры, направленные на установление дополнительных механизмов реализации и защиты избирательных прав и свобод, при условии соответствия конституциям государств – участников МПА СНГ как правовым актам, обладающим высшей юридической силой.

1. Система выборов главы государства

1.1. Международные обязательства государств – участников СНГ в настоящее время не ограничивают способы наделения полномочиями глав государств. В современном мире существуют две основные формы наделения полномочиями глав цивилизованных государств: выборы (избрание) и наследование. Последняя форма существует у ряда монархий и не является предметом рассмотрения настоящих Рекомендаций. Также настоящие Рекомендации не рассматривают и другие возможные способы наделения полномочиями (продления полномочий) глав государств, например путем проведения косвенных выборов или всенародного референдума.

1.2. При выборах главы государства, в котором установлена республиканская форма правления, в мировой практике применяются прямые выборы и косвенные выборы. Приоритетным способом избрания главы государства являются прямые всеобщие выборы. Избрание главы государства посредством косвенных выборов может быть предусмотрено при наличии в государстве политических, социальных, исторических и иных оснований, а также при общенациональном консенсусе по этому вопросу.

1.3. Принципы проведения выборов главы государства должны быть установлены конституцией государства. Изменение принципов проведения выборов главы государства, как правило, не должно осуществляться менее чем за один год до выборов.

1.4. Порядок проведения выборов главы государства должен быть установлен законом и с учетом особенностей правовой системы государства может быть установлен конституционным или органическим законом либо кодексом.

1.5. Законом может быть предусмотрен запрет на вступление в силу изменений в законодательно установленные порядок и правила проведения выборов в период избирательной кампании и за три месяца до ее начала, за исключением случаев приведения закона в соответствие с конституцией.

1.6. Конституцией или законом может быть предусмотрено, что одновременно с выборами президента, являющегося главой государства, может избираться вице-президент. Конституцией, законом могут быть предусмотрены условия выдвижения кандидата на должность вице-президента, а также проце-

дуры и ограничения, связанные с замещением этой должности.

2. Прямые выборы главы государства

В случае если конституцией государства предусмотрены прямые выборы главы государства (избрание главы государства гражданами непосредственно), эти выборы должны проводиться в соответствии с международными обязательствами государства в сфере демократических выборов и международными избирательными стандартами.

При проведении прямых выборов главы государства должно быть обеспечено соблюдение следующих общепризнанных принципов проведения выборов: всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, периодические и обязательные выборы, открытые и гласные выборы, свободные выборы, подлинные выборы, справедливые выборы. Стандарты демократических выборов, установленные Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, помимо перечисленных принципов предусматривают осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами, гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса, которые должны быть учтены при организации и проведении прямых выборов главы государства.

Соблюдение указанных принципов означает следующее.

2.1. Всеобщее избирательное право

2.1.1. Право избирать (активное избирательное право) должно быть предоставлено гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста, за исключением признанных недееспособными на основании вступившего в законную силу решения суда и, в случае если это предусмотрено конституцией государства, содержащихся в местах лишения свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда, а также лишенных такого права по иным предусмотренным национальным законодательством основаниям.

2.1.2. Право быть избранным (пассивное избирательное право) должно быть предоставлено гражданам, достигшим установленного конституцией и (или) законом возраста, за исключением граждан, признанных недееспособными на основании вступившего в законную силу решения суда и содержащихся в местах лишения свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда (законодательством могут быть установлены определенные категории преступлений, осуждение за совершение которых влечет за собой ограничение пассивного избирательного права). Конституцией государства может быть установлено ограничение в реализации пассивного избирательного права лицам, достигшим определенного предельного возраста, который не может быть менее 65 лет.

2.1.3. Конституцией и (или) законом могут быть предусмотрены другие условия приобретения гражданином права быть избранным на выборах главы

государства, при установлении которых должен быть соблюден принцип соразмерности. К таким условиям могут быть отнесены требования постоянного проживания гражданина на территории государства в течение определенного срока, который не должен быть более 15 лет, отсутствия иностранного гражданства, вида на жительство, имущественной или иной связи с иностранным государством, отсутствия судимости за все или определенные категории преступлений. Конституцией, законом государства может быть ограничено количество сроков, которые одно и то же лицо вправе занимать должность главы государства, – не более двух сроков подряд.

2.1.4. Право гражданина избирать и быть избранным должно реализовываться 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.

2.1.5. Конституцией (законом) в качестве условия реализации пассивного избирательного права может быть предусмотрено обязательное владение гражданином государственным языком (государственными языками). При этом законом может быть предусмотрено, что владение государственным языком декларируется кандидатом при выдвижении кандидатуры либо проверяется специальным коллегиальным органом, формируемым на профессиональной и публичной основе, или непосредственно центральным избирательным органом. В случае проверки уровня владения кандидатом государственным языком законом должен быть предусмотрен порядок формирования и работы соответствующего специального коллегиального органа, проводящего такую проверку, а также условия (критерии) признания кандидата невладеющим государственным языком и порядок обжалования решения указанного органа.

2.1.6. Возможность реализации пассивного избирательного права должна быть предоставлена гражданам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, до вступления в законную силу приговора суда.

2.1.7. Законом могут быть предусмотрены обязанность лиц, осуществляющих деятельность, несовместимую со статусом главы государства, прекратить такую деятельность в случае избрания главой государства и ответственность за невыполнение такой обязанности либо положения, запрещающие регистрацию кандидатами на должность главы государства граждан, занимающих определенные должности или осуществляющих определенную деятельность.

2.1.8. Гражданам, проживающим или находящимся в период проведения выборов за пределами территории государства, должны быть предоставлены равные с иными гражданами государства избирательные права, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2.1.3 настоящих Рекомендаций. Дипломатические представительства и консульские учреждения государства должны оказывать содействие гражданину в реализации его избирательных прав.

2.1.9. Возможность реализации активного избирательного права гражданам, находящимся или пребывающим в день голосования за пределами территории государства, может быть обеспечена посредством открытия избиратель-

ных участков в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и, по возможности, в других местах на территории иностранных государств. При наличии технической возможности законом может быть предусмотрена возможность использования дистанционных и электронных форм голосования (по почте, через Интернет или других форм передачи информации), при условии обеспечения соблюдения избирательных прав граждан, в том числе свободы и тайны волеизъявления.

2.1.10. При составлении списков избирателей должно быть гарантировано право каждого гражданина на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование отказа на включение его в список избирателей в судебном или административном (при условии подконтрольности процедуры судебным органам) порядке, а также дополнительное включение в список избирателей граждан, сменивших место своего жительства или достигших установленного законодательством возраста для участия в голосовании после даты последнего обновления списков избирателей. При этом государством должно быть обеспечено право граждан на конфиденциальность своих персональных данных.

2.1.11. Законом может быть предусмотрено право политических партий как основных участников политических процессов выдвигать кандидатов на должность главы государства (законом может быть также предусмотрена возможность создания избирательных блоков, состоящих из двух или более политических партий и наделенных правом выдвигать кандидатов) и право граждан, обладающих пассивным избирательным правом, при соблюдении определенных установленных законом условий выдвигаться на указанную должность в порядке самовыдвижения. Законом может быть предоставлено право выдвижения кандидатов на должность главы государства иным субъектам, при этом должны быть обеспечены равные условия реализации указанного права для каждой категории субъектов выдвижения (под субъектом выдвижения в настоящих Рекомендациях понимается политическая партия, иное общественное объединение, гражданин, инициативная группа граждан и другие субъекты, наделенные в соответствии с законом правом выдвижения кандидатов на должность главы государства).

2.1.12. В качестве условий регистрации кандидатов законом могут быть предусмотрены представление подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата и (или) внесение избирательного залога либо другие условия на недискриминационной и демократической основе.

2.1.13. Законом может быть предусмотрена регистрация без дополнительных условий (сбор подписей избирателей, внесение избирательного залога и т. п.) кандидатов, выдвинутых политическими партиями (избирательными объединениями, избирательными блоками, коалициями), представленными в действующем парламенте, а в случае наличия в законодательстве определенных требований для регистрации политических партий (численность членов, количество отделений, срок существования и др.), позволяющих исключить предоставление статуса политической партии объединениям, не обладающим под-

держкой достаточно большого числа избирателей, – кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями.

2.1.14. В случае если в качестве условия регистрации кандидата законом предусмотрено представление подписей избирателей в поддержку его выдвижения, их количество должно быть определено законом в абсолютных цифрах либо в процентном отношении к числу избирателей и не должно превышать, как правило, 2% от общего числа избирателей; законом должны быть предусмотрены четкие правила проверки подписей, осуществляемой избирательной комиссией, сроки проведения такой проверки, а также исчерпывающий перечень оснований признания подписи недействительной или недостоверной.

2.1.15. В случае если в качестве условия регистрации кандидата законом предусмотрено внесение избирательного (денежного) залога, законом должны быть установлены его размер, сроки и порядок внесения, а также основания и порядок возврата. При этом размер избирательного залога не должен создавать непреодолимых препятствий для реализации пассивного избирательного права, а процент голосов избирателей, необходимый для возврата избирательного залога кандидату, не должен быть чрезмерно высоким и не должен превышать 10% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

2.1.16. Законом должна быть предусмотрена возможность отказа в регистрации кандидатов в случае несоблюдения ими законодательно установленных условий выдвижения и регистрации (отсутствие пассивного избирательного права, нарушение субъектом выдвижения установленного законом порядка выдвижения, отсутствие, неточность или недостоверность представленных документов или сведений в них, непредставление необходимого числа достоверных подписей и т. п.) либо совершения избирательных правонарушений (подкуп избирателей, незаконное финансирование избирательной кампании и т. п.); в случае наделения избирательных комиссий правом отказывать в регистрации кандидатов в связи с совершением ими избирательных правонарушений без обязательного установления факта нарушения в судебном порядке должно быть предусмотрено право обжаловать решение избирательной комиссии в суд.

2.1.17. Законом должна быть предусмотрена возможность отмены (аннулирования) регистрации кандидатов на должность главы государства по основаниям, которые могут быть определены в законе. К таким основаниям могут быть отнесены: нарушение условий регистрации (вновь открывшиеся обстоятельства, являющиеся основанием для отказа в регистрации, или обнаружение таких оснований); утрата пассивного избирательного права; добровольный отказ от участия в выборах (снятие своей кандидатуры, отзыв кандидата субъектом выдвижения); грубые нарушения закона о выборах (в частности, к таким правонарушениям могут быть отнесены использование преимуществ должностного или служебного положения, подкуп избирателей, использование средств помимо избирательного фонда, грубое нарушение правил ведения предвыборной агитации, распространение ложных сведений о других кандидатах, партиях, установление факта экстремистской деятельности и др.).

2.1.18. Процедура отмены (аннулирования) регистрации кандидата в качестве меры ответственности за совершение правонарушения должна преду-

смаывать участие в ней судебных органов; при этом полномочиями по отмене регистрации могут быть наделены суд, либо избирательная комиссия на основании решения суда, либо избирательная комиссия с правом кандидата обжаловать решение в суд.

2.1.19. Законом может быть предусмотрено положение о признании выборов состоявшимися при участии в них определенного числа избирателей либо вне зависимости от этого числа избирателей.

2.2. Равное избирательное право

2.2.1. Равное право голоса предполагает, что:

- каждый гражданин должен иметь один голос и право осуществить наравне с другими избирателями свое право голосовать;
- голоса избирателей должны иметь одинаковый вес;
- каждый избиратель должен иметь право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

2.2.2. С целью предоставления избирателям возможности реализовать свое право на участие в голосовании должна быть предусмотрена дополнительная возможность голосования в одной или нескольких необходимых формах, например: досрочное голосование, голосование вне помещения для голосования, голосование по открепительным удостоверениям, дистанционное голосование либо иные процедуры голосования, обеспечивающие создание максимальных удобств для избирателей. Такие процедуры могут применяться в определенных законом случаях и для определенной законом категории избирателей; при этом должны быть созданы законодательные гарантии обеспечения прав избирателей и сохранения результата их волеизъявления.

2.2.3. Должно быть обеспечено равенство возможностей участников избирательного процесса:

- граждане должны иметь равные правовые возможности выдвинуть свои кандидатуры на выборах;
- кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания;
- отношение органов государственной власти к участникам избирательного процесса должно быть беспристрастным;
- освещение избирательной кампании в средствах массовой информации, в том числе в государственных, должно быть беспристрастным;
- государственное финансирование политических партий и участников выборов, в случае если оно предусмотрено законом, должно быть равным;
- равные возможности участников выборов должны быть обеспечены при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных бюджетных средств и осуществлении других форм государственной поддержки.

2.2.4 Законом могут быть установлены ограничения для партий, избирательных объединений и кандидатов по расходам на проведение избирательной кампании.

2.2.5. Законом не должна быть предусмотрена обязанность кандидата раскрывать свою национальную принадлежность.

2.2.6. Должны быть предусмотрены и реализованы меры, направленные на гарантирование инвалидам (лицам с ограниченными возможностями), признанным таковыми по физическому состоянию здоровья, равных с другими гражданами избирательных прав и возможностей их реализации, в том числе должна быть обеспечена доступность помещений, материалов и избирательной документации.

2.3. Прямое избирательное право

2.3.1. Граждане должны иметь возможность голосовать на прямых выборах главы государства за любого кандидата, включенного в избирательный бюллетень, непосредственно.

2.3.2. Законом может быть предусмотрена возможность голосования против кандидата или против всех кандидатов.

2.4. Тайное голосование

2.4.1. Выборы должны проводиться с использованием процедуры тайного голосования.

2.4.2. Должен быть исключен какой бы то ни было контроль за волеизъявлением избирателей, а также должны быть обеспечены равные условия для свободного выбора с использованием процедуры тайного голосования.

2.4.3. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

2.4.4. Избирательные комиссии обязаны обеспечить условия для соблюдения принципа тайного голосования и исключения возможности совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

2.4.5. Законом или на основе его положений центральным избирательным органом должны быть установлены требования к оборудованию избирательного участка или иного места для голосования таким образом, чтобы обеспечить избирателям возможность голосовать в кабине или ином специально оборудованном месте для тайного голосования (в том числе минимальное количество таких кабин на избирательном участке).

2.4.6. Законом может быть предусмотрено, что для избирателей голосование в условиях соблюдения тайны голосования является не только правом, но и обязанностью, невыполнение которой влечет за собой признание избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам, недействительным (за исключением случаев оказания избирателю помощи в заполнении бюллетеня другим лицом). В таком случае избирателю должно быть гарантировано право повторно получить бюллетень.

2.4.7. Законом должно быть установлено, что избиратель заполняет бюллетень в кабине для тайного голосования либо в специальном помещении или другом оборудованном месте, где обеспечивается тайна его волеизъявления.

2.4.8. Законом с целью гарантирования свободного волеизъявления инвалидов, признанных таковыми по физическому состоянию здоровья (лиц, не

имеющих возможности самостоятельно осуществить голосование), должен быть предусмотрен порядок оказания им помощи в получении и заполнении бюллетеня каким-либо лицом по их выбору. При этом такую помощь не должны оказывать лица, заинтересованные в итогах голосования, а также члены избирательных комиссий и наблюдатели. Сведения о лице, оказывающем такую помощь, могут вноситься в список избирателей.

2.4.9. Законом не должна быть предусмотрена публикация для всеобщего сведения списков проголосовавших избирателей; при этом может быть предусмотрена возможность избирателя в течение определенного срока после дня голосования ознакомиться с данными о себе, содержащимися в списке избирателей.

2.5. Периодические и обязательные выборы

2.5.1. Выборы главы государства, если конституцией государства предусмотрены прямые выборы главы государства (избрание главы государства гражданами непосредственно), должны являться обязательными и проводиться в сроки, установленные конституцией и национальными законами.

2.5.2. Выборы должны проводиться с периодичностью, установленной конституцией и национальными законами, равной сроку полномочий главы государства, так, чтобы свободная воля народа всегда лежала в основе полномочий главы государства.

2.5.3. Срок полномочий главы государства должен быть установлен конституцией и (или) законом и должен изменяться только в установленном ими порядке. Срок полномочий главы государства, избираемого на прямых всенародных выборах, не должен превышать семь лет. В случае изменения срока полномочий главы государства такие изменения должны применяться к главе государства, избранному после их вступления в силу.

2.5.4. Национальное законодательство должно определять день голосования на выборах и сроки назначения выборов (начала избирательной кампании). При этом может быть установлен определенный день голосования либо день голосования может быть назначен соответствующим органом в законодательно установленный период, исчисляемый от дня окончания срока полномочий действующего главы государства. Также по возможности четко должен быть определен срок, в который принимается решение о назначении выборов (срок начала избирательной кампании).

2.5.5. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами. Законом могут быть предусмотрены соответствующие юридические санкции за указанные действия.

2.5.6. Законом может быть предусмотрено, что в условиях введенного в соответствии с конституцией или законом режима чрезвычайного или военного положения на всей территории государства проведение выборов может быть отложено до отмены указанного режима.

2.6. Открытые и гласные выборы

2.6.1. Подготовка и проведение выборов должны осуществляться открыто и гласно.

2.6.2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем. Законом должны быть определены порядок и сроки опубликования или доведения до всеобщего сведения указанных решений. Законом должен быть определен также перечень решений избирательных комиссий, подлежащих обязательному опубликованию, в том числе в Интернете.

2.6.3. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

2.6.4. На избирательный орган должна быть возложена обязанность в течение установленного законом срока официально публиковать в своем печатном органе и (или) в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования и данные об избранных лицах, а также может быть возложена обязанность публиковать указанные сведения на официальном сайте в Интернете.

2.6.5. Финансирование политических партий, кандидатов и их избирательных кампаний должно быть прозрачным как для избирательных органов, так и для избирателей.

2.6.6. Законом должно быть предусмотрено создание условий для осуществления национального, в том числе общественного, и международного наблюдения за выборами.

2.6.7. Право назначения наблюдателей должно быть предоставлено кандидатам, политическим партиям (избирательным блокам, коалициям или другим избирательным объединениям). Также право наблюдать в объеме, установленном законом, может быть предоставлено иным общественным объединениям, отвечающим установленным законодательством квалификационным требованиям (уставные цели деятельности должны включать защиту избирательных прав и наблюдение за выборами, организация должна быть зарегистрирована в установленном порядке не менее чем за один год до дня голосования и т. п.). Законом может быть предусмотрена уведомительная процедура назначения наблюдателей, включающая возможность предоставления документов о назначении наблюдателей непосредственно в избирательную комиссию, в которую назначается наблюдатель. Также возможна предварительная регистрация общественных объединений, направляющих своих наблюдателей на выборы, в соответствующей избирательной комиссии.

2.6.8. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть установлены в национальном законодательстве в соответствии с международными избирательными стандартами. При этом национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

а) знакомиться с избирательными документами и применяемыми при голосовании техническими средствами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном голосовании и в голосовании вне помещения для голосования;

б) находиться в день голосования и при досрочном голосовании в помещении для голосования с момента начала работы соответствующего избирательного органа, в том числе при тестировании технических средств, применяемых при голосовании;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

г) присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

д) наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренных национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов, а в случаях, предусмотренных законом, – также фотографировать оригинал протокола (иного документа) об итогах голосования;

ж) обращаться в избирательный орган с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

з) обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа, членов избирательного органа в непосредственно вышестоящий избирательный орган или в суд.

2.6.9. Законом должны быть предусмотрены следующие обязанности национальных наблюдателей:

а) соблюдать закон о выборах, иные нормативные правовые акты;

б) предъявить (представить) в участковую избирательную комиссию документ, удостоверяющий полномочия наблюдателя, иметь при себе и предъявлять по требованию участковой избирательной комиссии документ, удостоверяющий личность;

в) не совершать действий, препятствующих работе участковой избирательной комиссии;

г) не проводить предвыборную агитацию среди избирателей;

д) не предпринимать действий, нарушающих тайну голосования;

е) не предпринимать действий, нарушающих конфиденциальность персональных данных, содержащихся в избирательных документах;

ж) не принимать непосредственное участие в осуществлении функций участковой избирательной комиссии (голосование членов комиссии, выдача избирательных бюллетеней, подсчет голосов избирателей и т. п.);

з) не использовать свой статус для целей, не связанных с наблюдением за выборами.

2.6.10. Законом должны быть предусмотрены процедура приглашения международных (иностранных) наблюдателей от других государств, международных организаций, а также частных учреждений и структур для наблюдения за ходом выборов, порядок их аккредитации, права, обязанности и ответственность, а также статус и порядок деятельности групп и миссий международных наблюдателей.

2.6.11. Законом должны быть предусмотрены следующие права международных (иностранных) наблюдателей:

а) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности и не содержащим информацию конфиденциального характера), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

б) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, общественными объединениями, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

в) на свободное посещение всех помещений для голосования и избирательных участков, в том числе образованных за пределами территории государства, проводящего выборы;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов, составлением соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов (также при повторном подсчете голосов избирателей) в условиях, обеспечивающих обзорность указанных процедур;

д) на ознакомление с порядком работы технических средств подсчета голосов избирателей (при их применении) и на наблюдение за их использованием в день голосования;

е) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

ж) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях и рекомендациях без какого бы то ни было вмешательства в работу избирательных органов;

з) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

и) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

2.6.12. Законом должны быть предусмотрены следующие обязанности международных (иностранных) наблюдателей:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения международных актов;

б) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

в) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

д) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале;

е) не использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании.

2.6.13. Законом может быть предусмотрен порядок лишения аккредитации международных наблюдателей, нарушающих законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, создающих своими действиями угрозу суверенитету, безопасности, территориальной целостности, национальному единству и национальным интересам государства пребывания.

2.6.14. Законом может быть предусмотрена ответственность лиц, нарушающих права национальных и международных наблюдателей.

2.6.15. Законом или правовым актом избирательного органа, организующего выборы, может быть предусмотрено использование системы видеонаблюдения и трансляции изображения в Интернете в помещениях для голосования всех избирательных участков или отдельных избирательных участков. Использование такой системы не должно нарушать тайну голосования, а также требования о конфиденциальности персональных данных. В случае применения такой системы на входе в помещение для голосования должна быть размещена информация о ее применении.

2.7. Свободные выборы

2.7.1. Избирателям и иным участникам избирательного процесса должна быть обеспечена возможность без какого бы то ни было незаконного влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах.

2.7.2. Участие избирателей в выборах должно быть свободным и добровольным. Никто не может принудить избирателя голосовать за или против какого-либо кандидата (кандидатов), никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

2.7.3. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

2.7.4. Законом должно быть запрещено использование методов психического, физического, религиозного принуждения, призывов к насилию или угроз применения насилия, а также любых иных форм принуждения к участию или неучастию в выборах, к голосованию за или против определенного кандидата на выборах, к участию или неучастию в иных избирательных действиях. Законом может быть предусмотрена уголовная и (или) административная ответ-

ственность за нарушение указанного запрета.

2.7.5. Законом должны быть предусмотрены ограничения при проведении предвыборной агитации, направленные на обеспечение участия избирателей в выборах на основе свободного волеизъявления, а именно: при проведении агитации должен быть запрещен подкуп избирателей и установлен запрет на призывы к насильственному свержению конституционного строя, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной и другой вражды, пропаганду войны и т. п.

2.8. Подлинные выборы

2.8.1. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

2.8.2. Избирателям должна быть предоставлена возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. Должны быть обеспечены реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемая через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

2.8.3. Законом должно быть предусмотрено проведение альтернативных выборов, т. е. выборов с участием в них как минимум двух кандидатов; в случае отсутствия необходимого числа кандидатов может быть предусмотрена процедура отложения выборов для дополнительного выдвижения кандидатов. Законом может быть предусмотрено в порядке исключения проведение выборов с участием одного кандидата, при этом должно быть установлено минимальное число голосов избирателей для признания его избранным. Данное число должно быть не менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

2.8.4. Избирателям должен быть предоставлен свободный доступ к информации о кандидатах и о процессе выборов. Законом должно быть предусмотрено размещение материалов с информацией обо всех кандидатах на избирательных участках, а также в Интернете.

2.8.5. Кандидатам, политическим партиям (избирательным блокам, коалициям) должен быть предоставлен свободный доступ к средствам массовой информации.

2.8.6. При подготовке и проведении выборов должен использоваться государственный язык (государственные языки), а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, – также официальные языки составных частей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2.8.7. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

2.8.8. Выдвижение кандидатов может быть осуществлено в порядке самовыдвижения, политическими партиями (избирательными блоками, коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права вы-

движения кандидатов, указанными в законе.

2.8.9. Должны быть обеспечены равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов. Требования закона о регистрации кандидатов должны быть ясными, в них не должны содержаться условия дискриминационного характера. Законом должен быть обеспечен порядок, не допускающий произвольное или дискриминирующее применение указанных требований.

2.8.10. Должно быть обеспечено признание итогов голосования и результатов демократических выборов, а кандидатам и политическим партиям (избирательным блокам, коалициям), участвующим в выборах, – возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, установленные с нарушением избирательных прав и свобод граждан, в судебном или ином порядке в предусмотренные законом сроки.

2.8.11. Законом может быть предусмотрено в качестве условия признания выборов состоявшимися обязательное участие в них определенного числа избирателей.

2.8.12. Законом должно быть предусмотрено, что избранным по результатам голосования считается кандидат, за которого проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если ни один из кандидатов не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей, законом должно быть предусмотрено проведение повторного голосования, в котором могут участвовать два или иное установленное законом число кандидатов, набравших наибольшее, по сравнению с другими кандидатами, число голосов избирателей.

2.8.13. Законом должна быть предусмотрена ответственность за фальсификацию итогов голосования, результатов выборов и воспрепятствование свободному осуществлению гражданином его избирательных прав и свобод.

2.8.14. В случае признания выборов несостоявшимися и (или) недействительными законом должно быть предусмотрено проведение повторных выборов в срок, не превышающий шести месяцев со дня голосования на основных выборах.

2.9. Справедливые выборы

2.9.1. Должно быть обеспечено создание равных условий для всех участников избирательного процесса.

2.9.2. Законом должен быть определен перечень субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов. Такое право может быть предоставлено избирателям, кандидату в порядке самовыдвижения, политическим партиям (избирательным блокам, коалициям), иным общественным объединениям и другим субъектам.

2.9.3. Должно быть обеспечено всеобщее и равное избирательное право.

2.9.4. Всем кандидатам, политическим партиям (избирательным блокам, коалициям), общественным объединениям и избирателям должна быть обеспечена гарантированная свобода проведения предвыборной агитации в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные национальными законами, в условиях плюрализма мнений и отсут-

ствия цензуры, в том числе:

а) законом должна быть предусмотрена возможность проведения предвыборной агитации через средства массовой информации, посредством публичных мероприятий и посредством печатных и аудиовизуальных агитационных материалов, а также в иных не запрещенных законом формах;

б) законом должны быть установлены правовые гарантии обеспечения равных условий доступа участников избирательного процесса к средствам массовой информации;

в) законом должна быть установлена обязанность государственных средств массовой информации предоставлять эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации, обеспечивая равные условия участникам избирательного процесса, включая объем предоставляемого эфирного времени, печатной площади и их стоимость в случае предоставления на платной основе;

г) законом может быть предусмотрена обязанность средств массовой информации обеспечивать равные условия проведения агитации и равную стоимость размещения агитационных материалов для всех зарегистрированных кандидатов;

д) должен быть установлен минимальный объем бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, предоставляемых государственными средствами массовой информации, или порядок установления указанного минимального объема с таким расчетом, чтобы предоставить участникам выборов возможность довести до избирателей основные положения своей предвыборной программы.

2.9.5. Должно быть обеспечено справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, предполагающее, что:

а) финансирование мероприятий, связанных с организацией выборов, осуществляется за счет средств государственного бюджета;

б) финансирование избирательных кампаний кандидатов должно осуществляться за счет выделенных на справедливых условиях государственных бюджетных средств, созданного при избирательной комиссии внебюджетного фонда, либо сформированного для финансирования избирательной кампании избирательного фонда кандидата, пополняющегося за счет собственных денежных средств, средств, выделенных кандидату выдвинувшей его политической партией или иным субъектом выдвижения, добровольных пожертвований физических и юридических лиц в предусмотренных законом размере и порядке;

в) законом могут быть предусмотрены обязательность создания избирательного фонда кандидата для финансирования избирательной кампании, порядок и условия поступления денежных средств в избирательные фонды, в том числе предельный размер расходов из средств избирательного фонда, а также предельные размеры для каждого из источников его формирования;

г) использование иных денежных средств на проведение избирательной кампании должно быть запрещено;

д) должно быть запрещено использование для финансирования избирательных кампаний участников выборов иностранных пожертвований, в том

числе пожертвований иностранных государств, иностранных физических и юридических лиц, а также анонимных пожертвований;

е) должна быть обеспечена открытость и прозрачность пожертвований. Кандидаты должны с установленной периодичностью, обеспечивающей своевременное информирование избирателей о расходах на избирательную кампанию, представлять в избирательные комиссии или иные органы сведения и отчеты о поступлении пожертвований и о своих расходах на финансирование избирательной кампании; избирательные комиссии должны обеспечивать опубликование этих сведений и отчетов в средствах массовой информации. Избирательным органам должны быть предоставлены полномочия по осуществлению контроля за избирательными фондами с возможностью привлечения к этой деятельности соответствующих государственных и муниципальных органов;

ж) законом может быть предусмотрено право кандидата отказаться от использования поступившего в установленном порядке пожертвования, возвратив его соответствующему лицу, без объяснения причин.

2.9.6. Должны быть обеспечены честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов, в том числе:

а) избиратели должны иметь возможность отдать свои голоса за зарегистрированных кандидатов, т. е. получить бюллетени для голосования с их именами и иметь возможность опустить бюллетени в ящики для голосования;

б) законом должна быть предусмотрена обязанность государства, муниципального образования, органов местного самоуправления или юридического лица с государственным или муниципальным участием предоставить помещения для голосования, в том числе на безвозмездной основе;

в) законом должны быть предусмотрены требования к оборудованию помещений для голосования или порядок определения таких требований с целью обеспечения реализации прав избирателей, членов избирательных органов, наблюдателей и других лиц;

г) законом должен быть установлен временной интервал для голосования, который должен обеспечить возможность проголосовать всем избирателям;

д) подсчет голосов должен производиться непосредственно членами коллегиального избирательного органа незамедлительно после окончания времени голосования.

2.9.7. Избирательные бюллетени должны быть напечатаны на государственном языке и на языке, используемом большей частью населения государства или соответствующего административно-территориального образования.

2.9.8. Должна быть предусмотрена обязанность избирательных комиссий всех уровней в установленном законом порядке предоставлять заверенные копии протоколов об итогах голосования лицам, наделенным правом присутствовать при подсчете голосов избирателей. При этом целесообразно предусмотреть обязанность избирательной комиссии изготовить такую копию, надлежащим образом заверив ее. Также необходимо предусмотреть обязанность лица, получившего копию, расписаться за ее получение.

2.9.9. Законом должно быть предусмотрено обнародование (опубликова-

ние) результатов выборов, итогов голосования в средствах массовой информации, а итогов голосования по избирательным участкам – по возможности в Интернете.

2.9.10. Организация избирательного процесса, включая подготовку и проведение выборов, обеспечение и защиту избирательных прав и свобод граждан, контроль за их соблюдением, должна осуществляться беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно, с возможностью осуществления национального и международного наблюдения.

2.9.11. Формирование избирательных органов должно проходить с участием различных политических сил, участники выборов должны иметь своих представителей в избирательных органах.

2.9.12. Законом может быть предусмотрено право зарегистрированных кандидатов либо выдвинувших их политических партий (избирательных блоков, коалиций) или других избирательных объединений назначать членов с правом совещательного голоса (либо доверенных лиц, наделенных аналогичными полномочиями) в избирательные органы.

2.9.13. Должно быть обеспечено быстрое и эффективное рассмотрение жалоб (заявлений) на нарушения избирательных прав граждан, в том числе:

а) законом должна быть предусмотрена возможность и установлен порядок обжалования решений, действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан, в избирательные комиссии или в суд, при этом в любом случае должно быть предусмотрено окончательное обжалование в суд;

б) должны быть установлены сроки на подачу жалоб (заявлений) и на рассмотрение жалоб уполномоченным органом; такие сроки должны быть соразмерными со сроками избирательной кампании;

в) процедура обжалования, полномочия и обязанности участвующих в ней различных органов должны быть определены в национальном законе;

г) орган по рассмотрению заявлений об обжаловании результатов голосования должен быть уполномочен признавать результаты выборов недействительными (аннулировать их) в случаях, когда допущенные нарушения существенным образом повлияли на их результаты или сделали невозможным установление действительной воли избирателей (это касается как общих результатов, так и результатов по отдельным территориям или избирательным участкам);

д) все кандидаты должны быть наделены правом обращения с жалобой; законом может быть предусмотрена возможность обращения с жалобой каждого избирателя или группы избирателей, минимальная численность которой должна быть установлена исходя из принципа разумности;

е) законом должен быть установлен порядок рассмотрения жалоб, заявлений, обеспечивающий гарантии участия в рассмотрении всех заинтересованных сторон, включая высказывание своей позиции;

ж) должно быть обеспечено право гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

2.9.14. Законом может быть предусмотрено использование комплексов

обработки избирательных бюллетеней, иных средств, сканирующих избирательные бюллетени и результаты волеизъявления избирателей, комплексов электронного голосования, сенсорных устройств для голосования, иных средств, предоставляющих избирателям возможность голосования без использования бумажного бюллетеня, при наличии технической возможности контрольного пересчета голосов по контрольной бумажной ленте или иным способом, обеспечивающим сохранность и тайну волеизъявления избирателей.

3. Заключительные положения

Соблюдение предусмотренных настоящими Рекомендациями принципов проведения выборов глав государств – участников СНГ является важнейшим элементом демократических процедур и способствует дальнейшему развитию правовой базы демократических выборов.

Выборы глав государств могут предусматривать разнообразные формы учета волеизъявления избирателей в рамках установленных национальным законодательством и международными актами гарантий избирательных прав.

Положения настоящих Рекомендаций, основанных на международных избирательных стандартах, могут быть учтены при разработке и принятии нормативных правовых актов национального законодательства для обеспечения соблюдения общепризнанных принципов и норм демократических выборов глав государств.

Настоящие Рекомендации могут применяться при совершенствовании законодательства о выборах глав государств на основе положений конституций государств – участников СНГ.

Приняты на сороковом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 40-12 от 18 апреля 2014 года)