

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И СОБЛЮДЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН (МИМРД)**

**БАКИНСКИЙ ФИЛИАЛ
МИМРД МПА СНГ**

ОТЧЕТ

**экспертной группы
по результатам долгосрочного мониторинга
референдума в Азербайджанской Республике**

18 марта 2009 года

Санкт-Петербург – Баку

16 марта 2009 г.

Введение	3
I. Политическая система Азербайджанской Республики	5
II. История референдумов в Азербайджанской Республике	11
III. Законодательство Азербайджанской Республики о референдуме и проект «Акта о дополнениях и изменениях в Конституцию»	12
IV. Институционально-организационное обеспечение референдума	34
V. Ход агитационного процесса	42
VI. Мониторинг СМИ	46
VII. Мониторинг избирательных конфликтов	49
Выводы	52

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с законодательством Азербайджанской Республики 18 марта 2009 г. состоится референдум по вопросу о внесении изменений в Основной закон – Конституцию Азербайджанской Республики.

Группу наблюдателей от МПА СНГ для мониторинга проведения референдума возглавляет Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Орлова Светлана Юрьевна. В состав группы входят депутаты высших законодательных органов власти, представляющие четыре государства – участника МПА СНГ: Республику Беларусь, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию.

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 МИМРД, действующего в столице Азербайджанской Республики городе Баку.

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

23 февраля 2009 г. был подготовлен Промежуточный отчет экспертной группы, в котором нашла свое отражение деятельность по организации и проведению референдума 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 в Конституцию.
- Организационно-информационная деятельность ЦИК Азербайджанской Республики по проведению референдума с момента принятия решения о его проведении и по 16 марта 2009 г.
- 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).

Проведенный к настоящему моменту экспертами МИМРД МПА СНГ анализ показывает, что законотворческий процесс и деятельность институтов государственной власти по реализации на практике принятых в Азербайджанской Республике правовых норм постоянно совершенствуются. В своем развитии они ориентированы на общепринятую мировую практику, которая также не статична, а находится в положительной динамике. С учетом членства в таких международных организациях как ООН, Совет Европы, ОБСЕ, СНГ, ГУАМ, ПАЧЭС и др., а также собственного правоприменительного опыта, происходит постоянное совершенствование избирательного законодательства Азербайджанской Республики, которое в настоящее время в целом соответствует высоким мировым избирательным стандартам.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Общие положения

Современная политическая система Азербайджанской Республики сформировалась в результате многолетнего процесса развития основных институтов власти и демократических процессов в обществе. В ее возникновении и совершенствовании играют роль многие факторы. На формирование принципов и практики функционирования политической системы большое влияние оказывают особенности политической культуры азербайджанского народа.

Структурное формирование политической системы современной Азербайджанской Республики в основных чертах завершилось 12 ноября 1995 года принятием на всенародном референдуме новой Конституции страны. В соответствии с Конституцией азербайджанское государство определяется как демократическая, правовая, светская, унитарная республика. В Азербайджанской Республике основным источником суверенитета и государственной власти является народ. Свободное и независимое решение своей судьбы, определение формы управления являются суверенными правами азербайджанского народа. Осуществление государственной власти в политической системе Азербайджана соответствует параметрам республики, основанной на президентской форме правления.

В соответствии с принципом разделения властей в Азербайджанской Республике установлены формируемые и действующие самостоятельно три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Деятельность каждого из этих органов регулируется Конституцией и законодательными актами.

В Азербайджанской Республике органом, осуществляющим законодательную власть, является Милли Меджлис (Национальное

Собрание), исполнительную власть - Президент, органом, осуществляющим судебную власть - суды Азербайджанской Республики.

Определенная Конституцией унитарность Азербайджанской Республики имеет свою специфику. Это выражается в том, что находящаяся в ее составе Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством, статус которого определен Конституцией Азербайджана. Законодательную власть в Нахичеванской Республике осуществляет Али Меджлис (Верховное Собрание) Нахичеванской Автономной Республики, исполнительную власть - Кабинет Министров Нахичеванской Автономной Республики, судебную власть - суды Нахичеванской Автономной Республики. В Нахичеванской Автономной Республике высшим должностным лицом является председатель Али Меджлиса (Верховного Собрания).

Законодательная власть в Азербайджанской Республике

В Азербайджанской Республике законодательную власть осуществляет Милли Меджлис (Национальное Собрание) Азербайджанской Республики. Парламент, формирующийся путем всенародного голосования, является неотъемлемым институтом демократической государственной структуры страны, представляющей законодательную власть.

Полномочия парламента Азербайджанской Республики реализуются в двух основных направлениях:

- 1) Милли Меджлис вырабатывает и утверждает законодательство страны по широкому спектру вопросов национальной безопасности, социально-экономического развития, в бюджетной и иных областях. В рамках утвержденного Милли Меджлисом законодательства, исполнительная власть осуществляет конкретные управленческие функции.
- 2) Милли Меджлис обладает правами по решению некоторых конкретных вопросов государственного управления. Это

касается, например, наличия у парламента Азербайджанской Республики полномочий по отстранению Президента от должности путем импичмента.

Депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики избираются на основе мажоритарной системы и всеобщего, равного и прямого права выбора, путем самостоятельного, личного и тайного голосования. Каждый гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не менее 25 лет может в установленном законом порядке избираться депутатом Милли Меджлиса.

Милли Меджлис - однопалатный парламент. В состав Милли Меджлиса входят 125 депутатов, избранных сроком на 5 лет. Выборы депутатов проводятся каждые пять лет в первое воскресенье ноября (предыдущие выборы Милли Меджлиса состоялись 6 ноября 2005 года). Кроме законодательной деятельности Милли Меджлис утверждает государственный бюджет и контролирует его исполнение.

По вопросам, входящим в его полномочия, Милли Меджлис Азербайджанской Республики принимает *конституционные законы, законы и постановления*. В законах и постановлениях Милли Меджлиса не могут предусматриваться конкретные поручения исполнительной власти и судебным органам.

Милли Меджлис дает согласие на назначение Премьер-министра и рассматривает вопрос о доверии Кабинету Министров. В соответствии с представлением Президента он назначает судей Конституционного Суда, Верховного Суда, а также Экономического Суда. Отстранение Президента Азербайджанской Республики на основании представления Конституционного Суда входит в компетенцию Милли Меджлиса. Милли Меджлис решает также вопросы утверждения и аннулирования международных договоров, назначения референдума, формирования Аудиторской Палаты. Милли Меджлис собирается на сессии два раза в год.

Исполнительная власть в Азербайджанской Республике

В соответствии с Конституцией единую систему исполнительной власти Азербайджанской Республики формируют органы верховной, центральной и местной исполнительной власти. Эта система охватывает большинство государственных органов и обладает широкими правами. Исполнение законов - основная функция исполнительной власти.

Исполнительная власть в Азербайджанской Республике принадлежит Президенту. Гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не менее тридцати пяти лет, более 10 лет постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики, имеющий право участвовать на выборах, в том числе не осужденный за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, с высшим образованием, не имеющий двойного гражданства может стать Президентом. Президент Азербайджанской Республики избирается сроком на 5 лет на основе всеобщих и прямых выборов. В соответствии с Конституцией Президенту даны широкие полномочия. Он с согласия Милли Меджлиса назначает и освобождает от занимаемой должности Премьер-министра, отправляет в отставку Кабинет Министров, назначает на должность и освобождает от должности членов Кабинета Министров.

Президент Азербайджанской Республики прямо контролирует деятельность правительства. Он вносит в Милли Меджлис представления о назначении на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Апелляционного Суда; назначает на должность судей других судов Азербайджанской Республики; с согласия Милли Меджлиса назначает на должность и освобождает от должности Генерального Прокурора. Президент имеет право законодательной инициативы в Милли Меджлисе. Президент в течение 56 дней подписывает представленные ему законы. Если Президент Азербайджанской Республики имеет возражения против закона, он, не подписав закон, может совместно со своими возражениями вернуть его в Милли Меджлис в указанный срок.

Президент заключает межправительственные международные договоры, представляет в Милли Меджлис межгосударственные договоры для утверждения и аннулирования; подписывает документы по утверждению международных соглашений.

Президент Азербайджанской Республики создает Совет Безопасности и руководит им. Глава государства, издав указ об объявлении чрезвычайного и военного положения, в течение 24 часов представляет его на утверждение Милли Меджлиса. Президент решает в порядке исполнения другие вопросы, не относящиеся по Конституции к полномочиям Милли Меджлиса и судебных органов. Он также обладает широкими полномочиями в вопросах внешнеэкономической деятельности.

Президент в официальных поездках, международных переговорах выступает как высший полномочный представитель страны. Президент Азербайджанской Республики принимает верительные грамоты дипломатических представителей иностранных государств, назначает и отзывает дипломатических представителей государства в иностранных государствах, а также при международных организациях

Судебная власть в Азербайджанской Республике

В соответствии с Конституцией судебная система Азербайджанской Республики состоит из совокупности действующих в республике судов, объединенных по принципу единых обязанностей, организации и функционирования судебной власти. Структура судебной системы Азербайджанской Республики определена Законом "О судах и судьях" от 10 июля 1997-го года.

Судебную власть в Азербайджанской Республике путем справедливого разбирательства (правосудия) осуществляют только суды. Судебную власть осуществляют Конституционный Суд, Верховный Суд, Апелляционный Суд, общие суды и другие специализированные суды страны. Судебная власть осуществляется при помощи Конституции, гражданского и уголовного

судебного исполнения и предусмотренных законом других способов. Граждане Азербайджанской Республики в возрасте не менее 30 лет, имеющие право участия в выборах, с высшим юридическим образованием и работавшие более 5 лет по специальности юриста могут стать судьями. Судьи независимые, подчиняются только Конституции и законам страны и в течение срока полномочий не сменяемы.

Конституционный Суд Азербайджанской Республики принимает решения о соответствии законов, постановлений и других нормативно-правовых актов Конституции и законам Азербайджанской Республики. Конституционный Суд дает толкование Конституции и законам Азербайджанской Республики по запросам Президента Азербайджанской Республики, Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, Кабинета Министров, Верховного Суда, Прокуратуры, Верховного Меджлиса Нахичеванской Автономной Республики и обращений судов общей юрисдикции.

Конституционный Суд состоит из 9 судей, назначаемых Милли Меджлисом (Национальным Собранием) на основании представления Президента. Конституционный Суд имеет право определения соответствия Конституции законов Азербайджанской Республики, указов и распоряжений Президента, постановлений Милли Меджлиса, нормативно-правовых актов органов исполнительной власти.

Конституционный суд решает спорные вопросы, связанные с разделением полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями. Постановления Конституционного Суда имеют обязательную силу на территории Азербайджанской Республики.

ИСТОРИЯ РЕФЕРЕНДУМОВ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В период с 1991 года и вплоть до настоящего времени в Азербайджанской Республике референдум проводился четыре раза: 29 декабря 1991 г., 29 августа 1993 г., 12 ноября 1995 г., 24 августа 2002 г.

Референдумы 1995 г. и 2002 г. проводились по конституционным вопросам.

В референдуме 12 ноября 1995 г. о принятии нынешней Конституции Азербайджанской Республики приняли участие 3 556 227 из 4 132 600 внесенных в списки избирателей граждан (86,05%). «За» принятие предложенного на референдум проекта основного закона государства проголосовали 91,9% участвовавших в голосовании, против – 6,63%.

Первый референдум по внесению поправок в действующую Конституцию Азербайджанской Республики состоялся 24 августа 2002 года. В нем приняли участие 3 731 051 из 4 449 260 внесенных в списки избирателей граждан Азербайджана (83,86 %). Предложенные на всенародное обсуждение поправки были приняты: «за» проголосовало более 97 % участвовавших в голосовании. Референдум был проведен в соответствии с общепризнанными международными стандартами, а также международными обязательствами Азербайджанской Республики. Практика совершенствования Основного закона Азербайджанской Республики продолжается при проведении второго референдума по внесению изменений в действующую Конституцию 1995 года.

Все референдумы, состоявшиеся в Азербайджанской Республике к настоящему моменту, в целом соответствовали международным нормам организации и проведения референдумов. Они прошли в демократической атмосфере, позволившей гражданам Азербайджанской Республики свободно выразить свое отношение к вопросам, выносимым на референдум.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О
РЕФЕРЕНДУМЕ И ПРОЕКТ «АКТА О ДОПОЛНЕНИЯХ И
ИЗМЕНЕНИЯХ В КОНСТИТУЦИЮ»
ОБЩИЙ КОММЕНТАРИЙ**

Целью анализа законодательства Азербайджанской Республики о референдуме, а также анализа проекта «Акта референдума о дополнениях и изменениях в Конституцию», выносимого на референдум 18 марта 2009 г., является выявление их соответствия положениям Конвенции о стандартах демократических выборов государств-участников СНГ (содержание которых было раскрыто применительно к проведению референдумов в Рекомендациях для международных наблюдателей СНГ на выборах и референдумах)¹; соответствия положениям документов ООН (Всеобщей декларации прав человека ООН, Международным пактам о правах человека); соответствия положениям документов Совета Европы (Европейской конвенции по правам человека, Руководящим принципам проведения национальных референдумов, принятым Венецианской комиссией Совета Европы); соответствия положениям документов ОБСЕ (Копенгагенский документ 1990 г.), а также положениям Конституции Азербайджанской Республики.

¹ С учетом положений обновленного Руководства по оказанию помощи в проведении выборов, подготовленного Департаментом по политическим вопросам Секретариата ООН и Программой развития ООН, а также практики ООН в оказании помощи по подготовке и проведению референдумов Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств приняла в декабре 2004 г. новую редакцию Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами. Новая редакция расширяет диапазон применения Рекомендаций - она предусматривает их использование при проведении международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами, проводимыми в государствах СНГ.

ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ПРОВЕДЕНИИ РЕФЕРЕНДУМА

Правовое регулирование института референдума в Азербайджанской Республики

Законодательство, регулирующее проведение референдума в Азербайджанской Республике, составляют Конституция Азербайджанской Республики и Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, принятый в 2003 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 3 июня 2008 г.

В законодательстве Азербайджанской Республики референдум получил закрепление в трех аспектах: как высшая форма непосредственного волеизъявления, одного из способов осуществления публичной власти народом; как субъективное право граждан - право на референдум; как процесс.

Всеобщее избирательное право

Принцип всеобщего избирательного права, являющийся одним из основополагающих в системе международных избирательных стандартов, закреплён как в Конституции Азербайджанской Республики, так и Избирательном кодексе Азербайджанской Республики (ст. 2, 3).

Активное избирательное право на референдуме в Азербайджанской Республике предоставлено гражданам, которым на день референдума, включая этот день, исполнилось 18 лет (т.е. достигших совершеннолетия). Более оперативному исправлению ошибок в списках избирателей служат последние новеллы, внесенные в Избирательный Кодекс, которыми предусматривается предоставление соответствующих прав участковым избирательным комиссиям, тогда как раньше эта процедура могла быть осуществлена лишь в судебном порядке.

Установленные Избирательным кодексом ограничения на реализацию права на участие в референдуме не выходят за рамки пределов ограничения

прав и свобод человека, зафиксированных Всеобщей Декларацией прав человека ООН: "При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе" (п. 2 ст. 29) .

В целом, предусмотренные действующим законодательством Азербайджанской Республики ограничения активного и пассивного избирательного права соответствуют международным стандартам и являются общепринятыми в мировой практике. (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.1.1, d)

Законодательство о референдуме Азербайджанской Республики предусматривает проведение голосования в дипломатических представительствах и консульских учреждениях в иностранных государствах, на кораблях, находящихся в день голосования в плавании, больницах, санаториях, домах отдыха, нефтяных платформах в азербайджанском секторе Каспийского моря. В последних случаях избирательные участки образуются по правилам, определяемым Центральной избирательной комиссией, в случае присутствия там не менее 50 избирателей. Избирательные участки для голосования избирателей, находящихся в иностранных государствах, образуются также в случае, если таких избирателей не менее 50, главами дипломатических представительств и консульских учреждений Азербайджанской Республики (ст. 35). Такие положения, применительно к проведению референдума, отвечают международным стандартам и обеспечивают возможность реализации избирательных прав указанных категорий граждан.

Избирательным кодексом Азербайджанской Республики предусмотрено ведение единого списка избирателей Центральной

избирательной комиссией (п. 1 ст. 45). Такой список обновляется ежегодно нижестоящими избирательными комиссиями и представляется в ЦИК. При этом в общий список не вносятся избиратели, находящиеся за границей, они вносятся во временный список избирателей, добавляемый к общему. Участковая избирательная комиссия, в свою очередь, ежегодно в установленный законом срок (не позднее 10 марта), утверждает список избирателей, а не позднее чем за 35 дней до дня голосования на референдуме уточняет его. В целом указанная процедура составления списков избирателей обеспечивает реализацию международных избирательных стандартов (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.1.2).

Правом инициировать создание агитационной группы по референдуму предоставлено группам граждан в составе от 500 до 2 тысяч человек, а в составе зарегистрированных агитационных групп может состоять от 2 тысяч до 40 тысяч и более человек. Центральной избирательной комиссией производится проверка всех представленных инициативной группой подписей избирателей, заявляющих тем самым о своем желании стать членами агитационной группы. Одним из оснований отказа в регистрации является недостаточное количество действительных подписей, что отвечает рекомендациям Венецианской комиссии Совета Европы (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, III.4).

Таким образом, Избирательным кодексом Азербайджанской Республики в целом обеспечено проведение референдума на основе принципа всеобщего избирательного права.

Равное избирательное право

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики предусматривает, что граждане участвуют в референдуме на равных основаниях (п. 1 ст. 4). При этом каждый избиратель имеет один голос при голосовании на референдуме, каждый голос гражданина имеет равную силу (п. 2, 3 ст. 4).

(Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.2.1)

Принцип равного избирательного права реализуется в Азербайджанской Республике также посредством достаточно широкого использования дополнительных форм голосования, предоставляющих равные возможности для участия в нем отдельных категорий избирателей. Так, избиратели, которые включены в список и не имеют возможности проголосовать на избирательном участке в день голосования, вправе получить открепительное удостоверение (в окружной комиссии за 45-25 дней и в участковой комиссии за 24-3 дня до дня голосования, и вправе проголосовать на основании этого удостоверения на избирательном участке по месту нахождения в день голосования (п. 2 ст. 101). Удостоверение выдается избирателю по его заявлению с указанием причины ее получения либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности. Кроме того, участковая избирательная комиссия обеспечивает условия для голосования всем избирателям, неспособным прибыть в помещение для голосования по состоянию здоровья, используя для этих целей переносные ящики для голосования. Голосование проводится не менее чем двумя членами участковой избирательной комиссии, от разных партий или непартийными, в присутствии наблюдателей, при этом члены комиссии, организующие голосование вне помещения для голосования, получают число бюллетеней, равное числу заявок на такое голосование или превышающее его не более чем на три бюллетеня (ст. 105). Таким образом, Кодексом предусмотрен надежный механизм, создающий возможности для реализации избирателями, не имеющими возможности прибыть в помещение для голосования, своего права на участие в референдуме на равных с другими избирателями условиях, с одной стороны, и создающий гарантии для проведения такого голосования без нарушений избирательных прав граждан, с другой.

Равные правовые условия инициирования и регистрации агитационных групп обеспечиваются, как указано выше, посредством необходимости выполнения одинаковых требований всеми инициаторами создания агитационных групп, независимо от их количества и иных обстоятельств.

Одним из элементов принципа равного избирательного права является предоставление на равных условиях государственных финансовых средств и равных правовых возможностей финансирования деятельности агитационных групп. Избирательным кодексом Азербайджанской Республики установлено, что агитационные группы вправе использовать средства, перечисленные в их референдумные фонды в соответствии с законом; использование иных средств для проведения агитационной кампании запрещено (п. 9 ст. 90).

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.

В целом, положения Избирательного кодекса, нацеленные на предотвращение электоральной коррупции в процессе организации и проведения референдума находятся в русле резолюции пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН "Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции", а также соответствующей Конвенции от 21 ноября 2003 г. (п. 2 ст. 7).

Таким образом, Избирательным кодексом созданы необходимые условия для обеспечения проведения референдума на основе принципа равного избирательного права. При этом для агитационных групп установлены равные условия регистрации и финансирования преферендумной агитации. (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.2.2, a-f)

Прямое избирательное право

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.

Тайное голосование

Принцип тайного голосования, также являющийся одним из основополагающих в системе международных стандартов (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.4), отражен в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики и отнесен к основным принципам проведения референдума. Кроме того, прямой запрет установлен в отношении контроля за волеизъявлением избирателей (ст. 6).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т.е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, Избирательным кодексом предусмотрено обязательное наличие на избирательных участках кабин для голосования, обустроенных таким образом, чтобы избиратели имели возможность заполнить бюллетень в тайне от других лиц.

Дополнительной гарантией принципа тайного голосования является использование специальных конвертов, в которые упаковываются бюллетени после проставления избирателем отметки.

Свободное волеизъявление участников референдума

В целях реализации данного принципа Избирательным кодексом Азербайджанской Республики запрещен контроль за волеизъявлением участников референдума (ст. 6), запрещено проведение предреферендумной агитации с использованием неправомερных 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).

Свобода избирателей формировать свое мнение обеспечивается правом на участие в мероприятиях предреферендумной агитации, а средств массовой информации – на информирование граждан. При этом Кодексом предусмотрено, что государственные средства массовой информации обязаны предоставлять эфирное время и печатную площадь агитационным группам на равных основаниях, на безвозмездной и возмездной основе (ст. 77).

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день проведения референдума. Вместе с тем, в целях обеспечения реализации активного избирательного права отдельными категориями избирателей предусмотрена возможность голосования с использованием переносного избирательного ящика, право на которое имеет ограниченная категория избирателей и порядок которого в достаточной степени детализирован; а также голосование по открепительному удостоверению на любом избирательном участке. Детальное урегулирование порядка реализации дополнительных форм голосования гарантирует свободное волеизъявление избирателей (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.3.2, a, i-vi).

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 (п. 5 ст. 2). В соответствии с требованиями международных избирательных стандартов, Кодексом предусмотрено, что деятельность избирательных 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 (ст. 40). Кроме того, политическим партиям, агитационным группам по референдуму и общественным организациям предоставлено право назначения наблюдателей, наделенных достаточным объемом прав, в установленном порядке (ст. 40, 42).

Вместе с тем, законодательство предусматривает достаточно широкий перечень полномочий наблюдателей (как внутренних, так и иностранных и международных) и представителей средств массовой информации (ст. 42-44), гарантирующий им осуществление своих функций (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, II.3.2).

Также реализация данного принципа в избирательном законодательстве Азербайджанской Республики обеспечивается обязанностью избирательных комиссий информировать граждан о вопросах, выносимых на референдум, результатах регистрации агитационных групп, о результатах референдум (п. 11 ст. 40), открытостью сведений о пополнении и расходовании референдумных фондов агитационных групп (ст. 95).

В целом положения Избирательного кодекса, обеспечивающие соблюдение этого принципа, отвечают предписанию п. 14 Резолюции № 1121 Парламентской Ассамблеи Совета Европы "Об инструментах участия граждан в представительной демократии" 1997 г. о том, что государства - члены Совета Европы должны определить правила, гарантирующие надлежащее информирование граждан обо всех вопросах, связанных с проведением референдума. При этом особенности осуществления

участниками референдума права на информацию связана с функциональным положением данного субъекта избирательного права в механизме реализации референдума.

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики запрещает какой-либо контроль за волеизъявлением избирателей, агитацию с нарушением требований закона, подкуп избирателей, а также иные неправовые способы воздействия на избирателей (ст. 6, 88). Данные запреты направлены на обеспечение выявления в ходе референдума свободно выраженной воли народа, сформированной на основе закона. В качестве санкции за отдельные нарушения избирательного законодательства Кодексом предусмотрена отмена регистрации агитационных групп в судебном порядке (ст. 113), что соответствует требованиям международных избирательных стандартов.

Политический плюрализм, являющийся одним из неотъемлемых признаков подлинно свободного волеизъявления, обеспечивается свободным доступом агитационных групп к средствам массовой информации, предоставлением им бесплатного эфирного времени (в рамках общественного вещания) и бесплатной печатной площади в соответствующих СМИ на равных основаниях.

Равенство возможностей агитационных групп обеспечивает также внесённый последними новеллами в Избирательный Кодекс запрет на проведение предреферендумной агитации на государственном телеканале.

Установленные Избирательным кодексом сроки осуществления избирательных действий в целом обеспечивают инициативным / агитационным группам условия для регистрации и проведения полноценной агитационной кампании. Срок назначения референдума и начала агитационной кампании, определенный законом также достаточен для обеспечения свободы волеизъявления избирателей.

С целью недопущения фальсификации волеизъявления избирателей – предотвращения внесения изменений в референдумные бюллетени членами

участковых избирательных комиссий, Избирательным кодексом Азербайджанской Республики предусмотрено, что заполненные референдумные бюллетени находятся в закрытых и опечатанных ящиках для голосования до окончания времени голосования и начала подсчета голосов. Непосредственный подсчет голосов производится в помещении для голосования в присутствии наблюдателей, представителей средств массовой информации, что также соответствует международным обязательствам Азербайджанской Республики (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, I.3.2, а, vii-ix). Дополнительной гарантией является также использование при голосовании прозрачных ящиков для голосования.

Проведение референдума избирательными органами

Подготовку и проведение референдума в Азербайджанской Республике осуществляют избирательные комиссии – коллегиальные независимые органы (ст. 17), систему которых составляют Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики, окружные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии (ст. 18). Порядок формирования избирательных комиссий определяется Избирательным кодексом Азербайджанской Республики. Так, ЦИК АР формируется Милли Меджлисом (Парламентом) Азербайджанской Республики, на основе принципа пропорционального 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 (непартийных) депутатов Милли Меджлиса, причем представители последних в ЦИК должны быть юристами и не должны состоять на государственной службе, а кандидатура одного из указанных шести членов ЦИК согласовывается с партией, имеющей большинство в Милли Меджлисе, другого – с партиями, имеющими меньшинство там же (ст. 24). Окружные избирательные комиссии формируются ЦИК АР в количестве девяти членов,

по три из которых назначаются по представлению тех же субъектов (ст. 29). Участковые избирательные комиссии формируются соответственно окружными комиссиями в количестве шести членов, по два из которых назначаются соответствующими группами членов окружной избирательной комиссии (ст. 36).

В целях обеспечения представительства агитационных групп каждая из них вправе назначить в каждую избирательную комиссию по одному представителю с правом совещательного голоса (ст. 21). Такой порядок формирования избирательных комиссий обеспечивает представительство в них различных политических сил, что соответствует международным избирательным стандартам (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, II.3.1).

Независимость избирательных комиссий обеспечивается положениями Кодекса, ограничивающими число членов избирательных комиссий, являющихся государственными служащими, исчерпывающим перечнем оснований прекращения статуса членов избирательных комиссий, особым порядком привлечения к ответственности и др.

Последними поправками, внесенными в Избирательный Кодекс, организация голосования на референдуме в воинских частях передана из ведения министерства обороны в ведение избирательных комиссий. При этом наблюдателям, прошедшим регистрацию, предоставляется возможность осуществлять наблюдение за ходом голосования, проходящего в воинских частях.

Эффективность системы обжалования обеспечивается правом избирателей, полномочных представителей и доверенных лиц агитационных групп, наблюдателей вправе обжаловать решения, действия или бездействие в течение трех дней со дня принятия (публикации) или осуществления. Жалобы подаются в вышестоящую избирательную комиссию, а на решения, действия, бездействие Центральной избирательной комиссии – в

Апелляционный суд. Суд вправе отменить незаконное решение соответствующей избирательной комиссии. Если предметом жалобы являются действия, содержащие признаки состава преступления, жалоба может быть подана в прокуратуру. Срок рассмотрения жалобы, как и ее подачи, составляет три дня (ст. 112). Указанные сроки обеспечивают своевременное и оперативное рассмотрение избирательных споров (Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, II.3.3).

Избирательным кодексом Азербайджанской Республики осуществлено детальное правовое регулирование всех аспектов организации и проведения референдума, в целом соответствующее требованиям международных избирательных стандартов (ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, Руководящие принципы проведения национальных референдумов, принятые Венецианской комиссией Совета Европы, II.2, а).

Таким образом, Избирательный кодекс Азербайджанской Республики в части, регулирующий проведение референдума, в целом соответствует международным избирательным стандартам и международным обязательствам Азербайджанской Республики. Его положениями гарантируется проведение референдума на основе всеобщего и равного избирательного права, применительно к активному и пассивному избирательному праву, предусмотрена реализация гражданами прямого избирательного права при тайном голосовании. Граждане Азербайджана не только имеют конституционное право на участие в референдуме, но и в состоянии осуществить его на практике.

**ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА «АКТА РЕФЕРЕНДУМА О
ДОПОЛНЕНИЯХ И ИЗМЕНЕНИЯХ В КОНСТИТУЦИЮ»,
ВЫНОСИМОГО НА РЕФЕРЕНДУМ 18 МАРТА 2009 Г.**

Азербайджан принадлежит к числу государств, где обязательный референдум проводится по вопросу принятия и изменения конституции. Содержание Акта референдума составляют предлагаемые к внесению в Конституцию Азербайджанской Республики изменения и дополнения. Они касаются 29 статей Конституции, всего предлагается 41 изменение.

Изменения, вносимые в ст. 12 и 15 Конституции, содержат указания на то, что высшей целью государства является, в том числе, обеспечение достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики, а также на то, что государство создаёт условия для развития экономики, имеющей социальную направленность. Тем самым реализуются положения Международной хартии социальных и экономических прав ООН, а также Европейской социальной хартии, характеризующие социальные права в качестве неотъемлемых компонентов правового статуса индивида и сообществ. Целям, стоящим перед социальным государством, служит и дополнение, вносимое в ст. 25. Оно гласит, что на основании принципа равенства никто не может лишиться социальной защиты в виде льгот и уступок или получить отказ в их предоставлении.

Изменения, вносимые в ст. 17 и предусматривающие государственную опеку над детьми, не имеющими родителей и родственников, либо лишенных родительской заботы; вводящие запрет на привлечение детей к деятельности, которая может представлять опасность для их жизни, здоровья и нравственности, а также на привлечение к трудовой деятельности для детей, не достигших 15 лет; устанавливающие общую клаузулу относительно контроля государства над соблюдением прав детей – реализуют требования, содержащиеся в Конвенции о правах ребёнка ООН и ряде других международных актах.

Предусмотренный изменением ст. 18 запрет на распространение и пропаганду по критерию унижения человеческого достоинства и противоречия гуманистическим принципам не только религий, но и религиозных течений, отвечает реалиям современности, связанным с

появлением т.н. «новых религиозных движений», как правило, не обладающих признаками традиционных конфессий. Практика этих движений, вовлекающих в свои ряды значительное количество приверженцев, часто угрожает базовым личным правам, охраняемым, в том числе, конституционными нормами.

Конституционные изменения, вносимые в ст. 19, ст. 92, ст. 109 содержат юридико-техническую правку и касаются права государства определять структуру своих органов и их наименование (переименование эмиссионного органа из «Национального банка» в «Центральный банк»; организационно-структурных подразделений национального парламента из «постоянных комиссий» в «комитеты», а органа, обеспечивающего деятельность главы государства – из «Исполнительного Аппарата Президента» в «Администрацию Президента»).

Предлагаемая к внесению в ст. 25 ч. 5 поправка, провозглашающая равные права каждого в отношениях с государственными органами, принимающими решения, связанные с правами и обязанностями, а также с должностными лицами, являющимися носителями полномочий государственной власти, обеспечивает частных лиц необходимыми гарантиями перед лицом публичной власти.

В ст. 29 предлагается изъять указание на возможность ограничения права собственности для обеспечения «общественных нужд». В этой связи следует отметить, что сокращение установленных законом изъятий из принципа неприкосновенности права частной собственности повышает её защищенность. К тому же, категория «общественные нужды», когда она присутствует среди оснований ограничения права собственности наравне с категорией «государственные нужды», получает нежелательную многозначность, не согласующуюся с важным процедурным условием правовой государственности - принципом юридической определенности.

Изменения, вносимые в ст. 32, расширяют объекты частной сферы, снабженные конституционной защитой, посредством установления запрета

вмешательства (помимо случаев, прямо определённых законом), не только на личную, но и на семейную жизнь, что отвечает положениям Европейской конвенции по правам человека и практике Европейского суда по правам человека.

Кроме того, в ст. 32 вносится дополнительная гарантия неприкосновенности частной сферы, а именно запрет, за вычетом случаев, определенных законом, на слежку, фото, аудио- и видеосъемку, без согласия соответствующего лица. Другим дополнением указанной статьи является предоставление возможности каждому лицу, за исключением случаев, определенных законом, на ознакомление с собранными о нем материалами, предполагающей право требовать исправления или же удаления (уничтожения) собранной о нем информации, если последняя не соответствует действительности, не полна, или же получена с нарушением требований закона. Таким образом, устанавливается важная гарантия, касающаяся режима охраны персональных данных, способствующая также ограждению чести, достоинства и деловой репутации.

Дополнения, вносимые в ст. 39, устанавливают новые негативные (запрет кому бы то ни было наносить окружающей среде, природным ресурсам опасность или вред, превышающий определенный законом уровень) и позитивные (возложение на государство обязанности сохранять экологическое равновесие, охранять определенные законом виды фауны и флоры) обязательства в области природопользования. Таким образом, происходит существенное расширение набора конституционных гарантий экологических прав.

Предлагаемый к внесению в ст. 48 запрет принуждать кого-либо к выражению (демонстрации) религиозных убеждений и веры, а также к отправлению религиозных обрядов и участию в религиозных церемониях, раскрывая закрепляемый данной статьей принцип свободы совести, гарантирует вместе с тем светский характер азербайджанской

государственности при сохранении толерантного отношения к существующим конфессиям.

Установление в ст. 50 права каждого опровергнуть или же ответить на опубликованную в СМИ информацию, нарушающую его права или же вредящую его интересам, способствует достижению баланса между свободой слова вообще и свободой деятельности СМИ, в частности, с одной стороны, и недопущением безусловно нарушающей личные права диффамации, распространяемой в печатных и электронных изданиях, с другой стороны.

Предоставлением лицам, задержанным, арестованным и обвиняемым в совершении преступления, немедленного разъяснения их прав и сообщения причин задержания, ареста и привлечения к уголовной ответственности, а также закрепление права обвиняемого в совершении преступления быть допрошенным до предъявления официального обвинения (ст. 67) осуществляется конституционализация значимой гарантии личных прав с сфере уголовного процесса в развитии соответствующих разделов Европейской конвенции по правам человека и связанной с их применением судебной практики.

Изменение, вносимое в ст. 71 и предусматривающее возможность ограничения индивидуальных прав и свобод критериями, определенными Конституцией и законами, а также правами и свободами других лиц, вытекает из смысла ряда иных конституционных постановлений, несёт в себе юридико-техническое совершенствование конституционного текста. Кроме того, не только допустимость, но и прямая необходимость установления подобных лимитов индивидуальных прав и свобод трактуется основополагающими международными актами в качестве неременного условия соблюдения прав человека в целом.

Указанную статью предлагается также дополнить положением о том, что «каждый может выполнять действия, не запрещенные законом; никого нельзя обязывать выполнять действия, не предусмотренные законом». Очевидно, данной новелле присущ чрезмерный либертаризм, который может

привести к не вполне желательным последствиям. Законодатель, стремясь к тому, чтобы соблюдение этого конституционного положения не наносило ущерба иным, охраняемым законом правам и интересам, не может не ориентироваться на излишнюю регламентацию поведения частных лиц, в конечном счете стесняющую свободу их действий и ведущую к неблагоприятной для правового развития нормативной избыточности. Во всяком случае, действие принципа «все разрешено, что не запрещено законом» распространяется обычно лишь на частно-правовую, а не публично-правую сферу.

Наконец, предполагаемая к внесению в ст. 71 ч.10, указывающая, что государственные органы могут функционировать лишь в рамках правил и ограничений, определенных законом на основе Конституции, содержит принципиальную процедурную гарантию, неотъемлемую правовой государственности.

Дополнение ст. 72 положением, согласно которому обязательства на каждого могут возлагаться лишь Конституцией или законом означает правовое упорядочение возлагаемых на частных лиц обязательств, противостоя возможному произволу, нередко вытекающему из неограниченного законами административного усмотрения.

Внесение в ст. 75 нормы о том, что демонстрация неуважения к государственным символам приводит к определенной законом ответственности, производит юридико-техническое совершенствование указанной статьи путем снабжения изначально установленного конституционного запрета указанием на санкцию за неисполнение, а также на ранг правового акта, устанавливающего санкцию (закон).

Ст. 84 предлагается дополнить положением о том, что в случае невозможности проводить выборы в Милли Меджлис Азербайджанской Республики в условиях военных действий, срок его созыва продлевается до конца военных действий. Решение об этом принимается Конституционным судом на основе обращения государственных органов, обеспечивающих

проведение выборов. Данная новелла соответствует мировой практике и допускаемое международными документами ограничение принципа периодичности выборов органов законодательной власти в связи с экстраординарными обстоятельствами. Предусматриваемая судебная процедура установления такого рода обстоятельств является дополнительной гарантией от попыток применения предлагаемого положения вразрез с его назначением.

В ст. 88 предлагается внести 4-ю часть, закрепляющую открытость проведения заседаний Милли Меджлиса. Эта конституционная поправка направлена на обеспечение прозрачности работы высшего представительного органа, закрепляя гласность заседаний Милли Меджлиса в качестве общего правила и устанавливая исчерпывающий перечень субъектов (83 депутата Милли Меджлиса, Президент Азербайджанской Республики), по предложению которых может быть проведено закрытое заседание парламента.

Изменением, вносимым в ст. 95, расширяя компетенцию Милли Меджлиса, обеспечивается парламентский контроль за международными обязательствами, возникающими на уровне межправительственных соглашений, и расходящихся с действующим законодательством. Наделение национального парламента возможностью ратификации соглашений подобного рода, предназначено дополнительно защитить прерогативы Милли Меджлиса как органа законодательной власти. Кроме того, Милли Меджлис наделяется правом заслушивания отчетов муниципалитетов. Принцип свободного мандата, являющийся одним из основных для парламентаризма, исключает соподчинённость представительных органов различных уровней. Ввиду этого применение предлагаемого конституционного изменения получает оправдание с точки зрения контроля за реализацией делегированных муниципалитетам парламентом дополнительных полномочий (в контексте положений п.2 ст. 144).

Изменения, вносимые в ст. 96, учреждают институт народной законодательной инициативы, заключающийся в предоставлении группе из 40 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, возможности вносить на рассмотрение парламента законопроекты. Эта поправка несомненно содействует реализации фундаментального конституционного положения о народе как источнике власти, претворяющем свои суверенные права как непосредственно, так и через своих представителей. С этим предложением связана и юридико-техническая правка, выразившаяся в замене термина «орган, обладающий правом законодательной инициативы» на термин «субъект законодательной инициативы».

Предлагаемое к внесению в Конституцию в рамках этой же статьи указание на то, что «законы и проекты законов должны быть обоснованы, а также указаны цели их принятия», вполне отвечая сложившейся мировой практике, призвано обеспечить качество представляемых на рассмотрение парламента законопроектов, чем во многом обуславливается конечная эффективность работы законодательного органа и действенность принимаемых им законов.

Два изменения вносятся в ст. 101, определяющую основы избрания Президента Азербайджанской Республики. Во-первых, ограничение действия принципа периодичности выборов главы государства в ситуации военного времени. Это положение соответствует мировой практике и допускается международными документами. Предусматриваемая же рассматриваемой новеллой процедура вынесения решения о применимости данной нормы к конкретным обстоятельствам органом конституционного правосудия (по представлению уполномоченного избирательного органа) служит гарантией от попыток применения данной нормы, в противоречии с волей законодателя. Во-вторых, предлагается отменить ограничения пассивного избирательного права на выборах Президента АР для лица, являющегося на момент соответствующих выборов главой азербайджанского государства на протяжении двух сроков подряд. Снятие подобного

ограничения, в целом не противореча международным документам в области избирательного права, расширяет диапазон выбора для граждан и, соответственно, предоставляет большие возможности для реализации активного избирательного права.

Изменения, вносимые в ст. 108 и предусматривающие установление порядка обеспечения лица, избравшегося ранее Президентом Азербайджанской Республики, конституционным законом, вводят регулирование соответствующего вопроса в правовое поле, что нельзя не считать достоинством с точки зрения интересов правовой государственности.

Ряд важных изменений касается конституционной регламентации судебной власти. Так, ст. 125 дополняется положением, согласно которому «судопроизводство должно обеспечивать установление истины», а ст. 129 дополняется указанием на то, что неисполнение судебного решения влечет за собой установленную законом ответственность и что судебное решение должно быть обосновано и доказано. Данные поправки, предоставляя конституционные гарантии надлежащей реализации судебной власти, соответствуют требованиям, содержащимся в Европейской конвенции по правам человека. Изменения, вносимые в ст. 130 и ст. 131 предусматривают обязательную публикацию решений Конституционного суда и Верховного суда, чем реализуется принцип гласности в работе высших органов судебной власти, деятельность которых имеет особое значение для национальной правовой системы. В то же время соответствующими новеллами поддерживается принцип доступности правосудия для населения.

Предлагаемые изменения в ст. 146, фиксируя на конституционном уровне статус муниципалитетов и порядок их взаимодействия с органами центральной государственной власти, отвечают требованиям Европейской хартии о местном самоуправлении.

Согласно изменениям, вносимым в ст. 149, нормативно-правовые акты должны публиковаться в печати. При этом никто не может быть привлечен в принудительном порядке к исполнению (соблюдению) неопубликованного

нормативно-правового акта и привлекаться к ответственности за неисполнение (несоблюдение) такого акта. Устанавливается, что порядок публикации нормативно-правового акта должен быть определён конституционным законом. Данным изменением обеспечивается выполнение одного из центральных принципов правовой государственности – требование об осведомленности субъектов права о своих правах и обязанностях. Кроме того, обязательная публикация актов, устанавливающих права или возлагающих обязанности, содействует контролю гражданского общества за деятельностью принимающих соответствующие решения органов государственной власти.

Как показал анализ, конституционные изменения, выносимые на референдум, не противоречат статьям 1, 2, 6, 7, 8 и 21 Конституции, закрепляющих основы государственного строя Азербайджанской Республики, а также не включают положения, каким-либо образом отменяющие, ограничивающие или иным образом умаляющие нормы гл. III Конституции, закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина, а также конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Вопросы, вынесенные на референдум, сформулированы исключая 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, посвященным демократической государственности и защите прав человека.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМА

Деятельность Центральной Избирательной Комиссии Азербайджанской Республики по проведению референдума

Вслед за принятием Милли Меджлисом Азербайджанской Республики 26 декабря 2008 г. указа № 746 – I ПQR о проведении референдума началась работа ЦИК по его подготовке.

30 декабря 2008 г. состоялось первое заседание Центральной Избирательной Комиссии в связи с референдумом, намеченным на 18 марта 2009 года. ЦИК утвердил Календарный план основных действий и мероприятий, направленных на подготовку и проведение всенародного голосования (референдума) о дополнениях и изменениях в Конституцию Азербайджанской Республики. На заседании был также принят ряд необходимых нормативных актов по референдуму. На последующих заседаниях ЦИК принял ряд инструкций с целью подготовки институтов избирательной системы к референдуму: по проведению агитации в СМИ накануне референдума; по организации голосования в воинских частях; голосованию за рубежом; голосованию на кораблях, находящихся в Каспийском море; организации выборов на избирательных участках с труднопроходимыми дорогами, а также по досрочному голосованию и другие.

8 января 2009 г. ЦИК Азербайджанской Республики создана Рабочая группа, которая была наделена полномочиями по проверке подписных листов, представленных инициативными группами, претендующими на получение статуса агитационных групп на референдуме. Наряду с представителями ЦИК в группу вошли представители Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства по налогам и Министерства внутренних дел. Рабочую группу возглавил член ЦИК Ильхам Мамедов. Целью Рабочей группы была проверка

достоверности информации в подписных листах и других документов, представленных инициативными группами по референдуму.

8 января 2009 г. ЦИК также создал Экспертную группу в составе девяти членов Центральной Избирательной Комиссии с целью расследования жалоб граждан о случаях нарушения их избирательных прав. Соответствующие экспертные группы с аналогичными полномочиями были созданы и в Окружных избирательных комиссиях.

13 января 2009 г. Центральная избирательная комиссия приступила к проведению информационной кампании, направленной на просвещение граждан в связи с референдумом по внесению поправок в Конституцию. Первый этап просветительской программы (13 января – 17 февраля 2009 г., т.е. до начала агитационной деятельности агитационных групп) заключался в организации ЦИК выступлений на ведущих телевизионных и радиоканалах Азербайджанской Республики. Для телевизионных передач было отведено по 30 минут эфирного времени каждый вторник и пятницу в течение указанного срока (5 недель). Кроме того, в ряде периодических печатных изданий были размещены статьи и интервью членов ЦИК по проблематике организации и проведения референдума.

Для успешного проведения референдума Центральная Избирательная Комиссия подготовила 13 плакатов тиражом 30 тысяч каждый. В них содержатся призывы к гражданам принять участие в референдуме, уточнить персональную информацию в списке избирателей и др.

В установленный законом срок (16 февраля 2009 г.) Центральная Избирательная Комиссия опубликовала список мест, выделенных по всей территории Азербайджанской Республике для встреч агитационных групп с избирателями в ходе агитационной кампании в связи с референдумом 18 марта. Для проведения встреч с избирателями на территории всех избирательных округов выделены открытые места и закрытые помещения. Для размещения агитационных плакатов на территории каждого пункта избирательными

комиссиями установлено несколько специальных щитов для размещения агитационных плакатов.

С 19 февраля 2009 г. тренинговые группы ЦИК совместно с Бакинским представительством Международного фонда избирательных систем (IFES) приступили к проведению занятий для членов окружных и участковых избирательных комиссий, а также реализации других программ, направленных на повышение профессионализма сотрудников избирательных комиссий всех уровней. В тренингах, которые продлились четыре дня и были проведены в г. Баку, приняли участие 250 специально подготовленных экспертов. В ходе семинаров Тренинговой группой ЦИК им была предоставлена подробная информация и проведены наглядные занятия о процедурах, которые состоятся в день голосования, в том числе о процессе голосования, исключительных случаях, которые могут произойти в ходе голосования, о подсчете голосов и определении результатов.

2-3 марта 2009 г. в окружных избирательных комиссиях представители окружных избирательных комиссий провели тренинги с членами участковых избирательных комиссий. Основные вопросы, рассматривавшиеся на указанных семинарах:

- Функции и обязанности участковых избирательных комиссий в день референдума;
- Порядок рассмотрения жалоб и обращений о нарушениях избирательных прав граждан в день голосования;
- Подготовка к подсчету голосов, выдача избирательных бюллетеней, подсчет голосов и заполнение итогового протокола, и т. д.

В этих семинарах приняли участие более 30 тысяч членов участковых избирательных комиссий.

В Центральной Избирательной Комиссии в связи с референдумом была создана «Горячая линия» (короткий телефонный номер «115»), которая оказывает избирателям помощь по всем вопросам участия в референдуме, прежде всего в связи с уточнением списков избирателей. Аналогичная «Горячая линия» открыта на сайте ЦИК в сети Интернет (www.cec.gov.az; www.infocenter.gov.az).

С 6 по 16 января 2009 г. ЦИК выдала инициативным группам, представлявшим различные политические партии Азербайджана, документы для регистрации их в качестве агитационных групп. В целом, в Центральную Избирательную Комиссию обратились и получили подписные листы 14 инициативных групп по референдуму, а в окружные избирательные комиссии обратились и получили подписные листы 125 инициативных групп по референдуму. В период с 14 января по 1 февраля 2009 г. подписные листы были возвращены в ЦИК, где поступили в Рабочую группу по проверке подлинности подписей. В период с 22 января по 11 февраля 2009 г. на своих заседаниях ЦИК приняла решение о регистрации девяти агитационных групп по референдуму, полностью выполнив требование Избирательного кодекса Азербайджанской Республики о регистрации агитационных групп не позднее чем за 35 дней до даты проведения референдума.

Всего для регистрации в качестве агитационной группы в ЦИК обратились 14 инициативных групп. Инициативные группы «Абад кенд», «Свободное слово», «Национальная независимость» и «Азербайджанская Народная Республика» не были зарегистрированы в ЦИК в связи с тем, что набрали менее 40 тыс. подписей, признанных Рабочей группой действительными. Одна группа – «Мир Демократического Азербайджана» - не вернула подписные листы в ЦИК.

Согласно статье 102 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, в день выборов (референдума) при входе на избирательный участок на палец избирателя наносят невидимые чернила. В свою очередь для того, чтобы определить, нанесены или нет чернила на палец избирателя, используют ультрафиолетовые лампы. Этот способ применяется с целью предотвращения голосования одним лицом дважды. Соответствующее оборудование накануне референдума 18 марта 2009 г. в достаточном количестве было приобретено ЦИК в Дании.

Формирование списков избирателей и подготовка участковых избирательных комиссий для проведения голосования

В соответствии с нормами законодательства о выборах в Азербайджанской Республике, ЦИК ежегодно в период с января по май уточняет списки избирателей страны. В связи с проведением референдума 18 марта 2009 г. и согласно требованию статьи 48.1 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, в текущем году участковые и окружные избирательные комиссии завершили формирование списков избирателей ранее - к 6 февраля 2009 г. После этого списки избирателей были утверждены на заседании ЦИК. Тогда же они были размещены на официальном сайте ЦИК в Интернете, а за 35 дней до дня голосования были помещены на специальных стендах в помещениях участковых избирательных комиссий.

Согласно законодательству дополнения в список избирателей возможно внести оперативно, без обращения в суд. В настоящее время всего зарегистрировано 4 миллионов 762 тысяч 685 избирателей. Для того, чтобы уточнить, есть ли их имена в списке избирателей, избиратели могут обратиться в соответствующие участковые и окружные избирательные комиссии, или на сайт Центральной Избирательной Комиссии Азербайджанской Республики (www.cec.gov.az). Во всех окружных избирательных комиссиях также действуют телефонные номера «горячей линии». Центральная Избирательная Комиссия с целью просвещения избирателей напечатала Акт референдума по дополнениям и изменениям в Конституцию. Акт издан тиражом 1 млн. экземпляров, в издании приведены тексты изменений и дополнений в 29 статей Конституции. Избиратели, не проживающие по месту своей постоянной регистрации, смогут принять участие в референдуме, имея открепительное удостоверение о снятии с регистрации. Открепительное удостоверение о снятии с регистрации с этой целью выдавалось с 01 февраля до 21 февраля 2009 г. в окружных избирательных комиссиях и с 22 февраля до 15 марта 2009 г. - в участковых избирательных комиссиях.

С 4 февраля 2009 г. ЦИК начала регистрацию наблюдателей на референдуме 18 марта 2009 г. Наблюдатели, которые проходят регистрацию в ЦИК, имеют право вести наблюдения на территории любого избирательного округа Азербайджанской Республики. Наблюдатели, зарегистрированные окружными избирательными комиссиями, наделены правом наблюдения на территории данного избирательного округа. Регистрация наблюдателей на референдуме 18 марта 2009 г. проводилась в Центральной Избирательной Комиссии до 08 марта 2009 г., а в окружных избирательных комиссиях - до 13 марта 2009 г. в соответствии с нормой Избирательного кодекса. По состоянию на 11 марта 2009 г. В ЦИК Азербайджанской Республики зарегистрировались 2149 национальных наблюдателей и 132 международных наблюдателя, а в окружных избирательных комиссиях – 18551 национальный наблюдатель.

6 февраля 2009 г. Центральная Избирательная Комиссия утвердила текст, форму, а также общее количество бюллетеней для голосования. Было также принято решение об изготовлении бюллетеней референдума в типографии Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. Всего напечатано 4.949.018 бюллетеней для голосования, то есть на 3 процента больше зарегистрированного числа избирателей, что объясняется необходимостью учесть возможность увеличения числа зарегистрированных избирателей, а также избирателей, голосующих по открепительному удостоверению.

С 17 февраля 2009 г. началась отправка бюллетеней для голосования на референдуме граждан Азербайджана, находящихся за рубежом. Бюллетени будут доставлены Министерством иностранных дел Азербайджанской Республики на 34 избирательные участка, открытые в помещениях дипломатических представительств Азербайджана в зарубежных странах. Эти участки относятся к 4 окружным избирательным комиссиям – I Ясамальскому избирательному округу № 15, II Ясамальскому избирательному округу № 16, III Ясамальскому избирательному округу № 17 и Сабаильскому избирательному округу № 29.

В целях более широкого обеспечения прозрачности в процессе голосования на референдуме 18 марта 2009 г., ЦИК Азербайджанской Республики приняла решение установить камеры наблюдения (веб-камеры) на 500 избирательных участках, что составляет примерно 10% от общего количества избирательных участков на территории Азербайджанской Республики. Данные камеры через сайт ЦИК имеют выход в Интернет, что призвано дать возможность наблюдать за ходом референдума 18 марта 2009 г. в «прямом эфире» из любой точки планеты.

18 марта 2009 г. голосование начнётся в 08.00 часов и продолжится до 19.00 часов. Первичная информация об участии избирателей в референдуме будет передаваться в течение дня 5 раз – в 10.00 часов, затем в 12.00, 15.00, 17.00 и в 19.00 часов.

Деятельность иных государственных органов по обеспечению проведения референдума

В процессе формирования избирательных списков в Азербайджанской Республике большую роль играют правоохранительные органы, органы правосудия и органы местного самоуправления. Избирательные списки участвующих в референдуме граждан Азербайджанской Республики были сформированы на основании данных, полученных от местных отделов Министерства внутренних дел и муниципальных органов. В соответствии с Избирательным Кодексом было проведено уточнение избирательных списков на основе базы данных граждан в Министерстве внутренних дел.

В январе – начале февраля 2009 г. состоялись заседания коллегии Министерства юстиции Азербайджанской Республики, Коллегии Генеральной Прокуратуры Азербайджанской Республики, а также заседание руководства Главного Управления Пенитенциарной Службы Министерства юстиции Азербайджанской Республики, которые были посвящены задачам, стоящим перед органами правопорядка и обеспечения безопасности граждан в связи с проведением референдума. На заседаниях были утверждены планы

мероприятий соответствующих служб по подготовке к проведению референдума, а также были определены формы взаимодействия и сотрудничества с ЦИК Азербайджанской Республики накануне и в день проведения референдума.

Начиная с 27 февраля 2009 г., в течение нескольких дней руководители окружных избирательных комиссий, представители правоохранительных органов и органов правосудия Азербайджанской Республики провели в окружных избирательных комиссиях специализированные курсы для членов окружных и председателей участковых избирательных комиссий по вопросам обеспечения избирательных прав граждан при проведении референдума 18 марта 2009 г. На указанных курсах рассматривались следующие вопросы:

- Права избирателей, предусмотренные Конституцией Азербайджанской Республики, а также Избирательным кодексом Азербайджанской Республики, особенности проведения референдума;
- Рассмотрение жалоб о нарушениях избирательных прав граждан и ответственность за нарушение избирательных прав граждан;
- Списки избирателей и их уточнения, прозрачность в деятельности избирательных комиссий при проведении референдума, подсчет голосов при референдуме, составление итогового протокола о результатах голосования, определение результатов и другие вопросы.

В целом, к настоящему моменту вся система органов, ответственных за организацию и проведение референдума 18 марта 2009 г., полностью сформирована и участвует в подготовке указанного референдума.

ХОД АГИТАЦИОННОГО ПРОЦЕССА

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

Субъектами этой кампании являются агитационные группы - структуры, создаваемые гражданами Азербайджанской Республики, обладающими активным избирательным правом, в целях ведения агитации за или против вопросов, выносимых на референдумы.

В общей сложности Центризбиркомом были зарегистрированы 9 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»).

Семь из числа зарегистрированных агитационных групп призывали голосовать за вынесенные на референдум вопросы, а агитационные группы «Движение за Карабах и Республику» и «Республиканцы», представляющие политическую оппозицию Азербайджанской Республики, призывали голосовать против. Таким образом, в непосредственной политической дискуссии по референдуму участвуют представители всего политического спектра Азербайджанской Республики, а также гражданского общества, в том числе и коалиция неправительственных организаций – агитационная группа «Гражданское общество».

Агитационным группам были созданы равные и достаточные материальные условия ведения преферендумной кампании.

Каждой агитационной группе было выделено 23 тыс. манатов из государственного бюджета. В дополнение к этому, законодательство

Республики Азербайджан позволяет каждой агитационной группе собрать около 4 млн. манатов пожертвований.

Кроме того, с целью создания необходимых условий ведения предреферендумной кампании власти Азербайджанской Республики выделили большое количество мест для встреч агитационных групп с населением (список таких мест был обнародован 16 февраля 2009 г.). В частности, в столице Республики г. Баку было выделено 11 мест для проведения агитационной деятельности, которые представляют собой приспособленные для публичных мероприятий территории и сооружения (кинотеатры, клубы и т.д.)

Агитационные группы, прошедшие регистрацию в ЦИК, с 18 февраля 2009 г. начали вести кампанию, используя предусмотренные законодательством средства пропаганды и агитации. На телевидении и радио им предоставлено бесплатное эфирное время, кроме того, им выделено место в газетах, финансирующихся из госбюджета. Агитационная кампания завершится за 24 часа до голосования – в 08.00 17 марта 2009 г.

Общий объем бесплатного эфирного времени для агитации по референдуму в организациях общественного телевизионного и радиовещания должен быть не менее трех часов еженедельно, а в периодических изданиях объем печатного пространства должен составлять не менее 10 % общего еженедельного объема. В соответствии с требованием статьи 80.1 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, агитационным группам по референдуму общественными телерадиовещательными организациями должно быть предоставлено бесплатное эфирное время для проведения «круглых столов», дискуссий, иных агитационных мероприятий. Закон предусматривает предоставление группам в течение недели по меньшей мере трех часов бесплатного эфирного времени на Общественном телевидении и радио. ЦИК и Общественная телерадиовещательная компания достигли договоренности о том, что агитационным группам выделяется в

общей сложности три часа в эфире Общественного телевидения и радио еженедельно: 1,5 часа – на Общественном телевидении и 1,5 часа – на Общественном радио. Это время равномерно распределяется среди девяти агитационных групп, каждой из которых, таким образом, предоставляется 20 минут эфирного времени еженедельно.

На основе решения Центральной Избирательной Комиссии Азербайджанской Республики для преферендумной агитации были бесплатно выделены эфирное время и место для публикаций в следующих средствах массовой информации:

1. Общественное телевидение;
2. Газета «Азербайджан»;
3. Газета «Халг газети»;
4. Газета «Республика»;
5. Газета «Бакинский рабочий».

В частных СМИ размещение агитационных материалов разрешается только на платной основе. В перечне СМИ, утвержденном ЦИК Азербайджанской Республики, право на оплаченную агитационными группами агитацию получили 16 газет («525-ая газета», «Азербайджан», «Азад Азербайджан», «Azernews», «Хяфтя Ичи», «Ики сахиль», «Каспи», «Олайлар», «Палитра», «Паритет», «Республика», «Сес», «Шярг», «Халг хакимияти», «Халг газети», «Ени Азербайджан»), три информационных агентства (Информационное агентство АПА, Lent.az, Независимое Информационное агентство «AzadInform»), три телевизионных канала (ANS TV, «Общественное телевидение», Хязяр ТВ), два радиоканала (ANS FM, «Общественное радио»)

Мониторинг агитационного процесса показал, что все зарегистрированные группы активно использовали самые различные формы ведения преферендумной кампании: от непосредственного общения с избирателями до выпуска тематических статей в СМИ и выступлений по

телевидению. При этом организованная агитация отличалась следующей особенностью: агитационные группы проводили многочисленные акции прямого общения с избирателями с особым акцентом на регионы Азербайджанской Республики, осознавая необходимость активной агитационной работы именно на периферии, где население зачастую нуждалось в дополнительном разъяснении позиций агитационных групп по вопросам референдума. Для всех этапов агитационной деятельности была характерна высокая активность и сплочённость вовлечённых граждан.

Кульминацией агитационной кампании стали «круглые столы» в эфире Общественного телевидения, проводившиеся на бесплатной основе в формате участия всех зарегистрированных агитационных групп. «Круглые столы» по референдуму были тематическими и организовывались по следующим группам вопросов: основы государства; права и свободы граждан; законодательная и исполнительная власти; суды и муниципалитеты. Каждый из 4 прошедших «круглых столов» составлял по продолжительности 1,5 часа, что способствовало атмосфере справедливых и полноценных теледебатов.

Сторонники поправок в Конституцию мотивировали их необходимость целями укрепления социальной стабильности в Азербайджанской Республике, решения Карабахской проблемы, усилением социальных гарантий населению, демократизации страны (в частности, положительным эффектом от наделения граждан прямым правом на законодательную инициативу). В своей агитационной деятельности они в основном полагались на массовые мероприятия на местах.

Противники конституционных изменений пытались оспорить конституционность и демократичность процедуры внесения поправок в основной закон Азербайджанской Республики через референдум.

При этом необходимо отметить, что если агитационные группы, выступающие в поддержку конституционных изменений, предлагали узнать

волю народа, то агитационные группы «Республиканцы» и «Движение за Карабах и Республику» утверждали, что «народу сейчас не до референдумов».

Согласно данным мониторинга, агитационный период перед референдумом 18 марта 2009 г. в целом прошёл без существенных нарушений. Вместе с тем, по сообщениям Центральной Избирательной Комиссии, был отмечен ряд инцидентов с участием активистов оппозиционных агитационных групп.

МОНИТОРИНГ СМИ

С 1 февраля 2009 г. экспертами МИМРД МПА СНГ проводился мониторинг освещения средствами массовой информации Азербайджанской Республики вопросов, связанных с предстоящим референдумом по внесению дополнений и изменений в Конституцию Азербайджана.

Критериями отбора средств массовой информации для мониторинга стали: участие в освещении событий вокруг референдума, наличие в эфирном пространстве телеканала информационно-новостных и политических передач или наличие новостных и политических статей, материалов в печатном издании и на лентах информационного агентства, а также величина рейтинга телеканала, печатного издания и информационного агентства.

На основании этих критериев экспертами были выбраны следующие средства массовой информации:

Телеканалы:	Печатные издания:	Информационные агентства
1. Общественное телевидение Азербайджана 2. Lider TV	1. Газета «Бакинский рабочий»	1. Информационное агентство АРА 2. Информационное агентство Trend

3. ANS TV 4. AzTV	2. Газета «Халг газети» 3. Газета «Республика» 4. Газета «Азербайджан» 5. Газета «Неделя»	3. Информационное агентство Azertag 4. Информационное агентство Mediaforum
----------------------	--	---

Мониторинг показал, что наибольшее освещение (эфирное время и печатную площадь/объём сообщений) получили следующие темы (информационные сюжеты).

1. Работа Центральной Избирательной Комиссии

Данная тема является лидирующей, что показывает повышенное внимание средств массовой информации к прозрачности избирательного процесса. Например, на телеканалах ANS TV и Lider TV сюжет «деятельность ЦИК по подготовке к референдуму» занимал до 60 % эфирного времени, вообще посвящённого тематике референдума. Следует особо отметить материалы в газете «Бакинский рабочий», в которой публиковались детальные отчёты о заседаниях ЦИК с 1 февраля 2009 г. и вплоть до момента составления данного отчета.

2. Деятельность инициативных групп

Все отобранные для мониторинга средства массовой информации освещали различные мероприятия и действия, связанные с работой инициативных групп на раннем этапе подготовки референдума. Данная тема, в частности, занимала до 40 % эфирного времени, посвящённого тематике референдума, на таких телеканалах, как AzTV, ANS TV и Lider TV.

При этом необходимо отметить, что интерес к освещению событий, возникающих в связи с активностью инициативных групп, не ослабевал до

момента их регистрации Центральной избирательной комиссией в качестве агитационных групп.

3. Обсуждение вопросов, выносимых на референдум

Данная тема достаточно активно прослеживается в печатных СМИ и на лентах информационных агентств, где публикуются различные точки зрения на ту роль, которую будет играть итоги референдума в политической и социальной жизни Азербайджанской Республики в будущем.

Представленные в средствах массовой информации материалы варьируются от признания прогрессивной роли всех поправок в Конституцию Азербайджанской Республики (Информационное агентство Azertag, материал от 13 февраля 2009 г. «Предложенные в Конституцию изменения и дополнения будут служить более эффективной защите прав и свобод человека, повышению уровня жизни граждан») до неконструктивной критики (статья в издании «Неделя» от 30 января 2009 г.). Спектр мнений, выраженных в национальных СМИ, достаточно широк, однако в количественном плане явно преобладают публикации, поддерживающие те предложения, которые выносятся на всенародный референдум.

Следует особо отметить публикацию массовым тиражом в газете «Бакинский рабочий» полного текста «Акта референдума о внесении дополнений и изменений в Конституцию».

4. Повышение профессионального уровня участников избирательного процесса

Средства массовой информации, избранные экспертами в качестве объектов изучения, детально отслеживали деятельность органов государственной власти по повышению профессиональной квалификации участников избирательного процесса. В СМИ регулярно и детально предоставлялась информация о проводящихся в различных районах Азербайджанской Республики семинарах и тренингах для лиц, участвующих

в подготовке и проведении референдума. Замечаний по поводу организации образовательных мероприятий по проблемам референдума в рассматриваемых средствах массовой информации высказано не было.

В целом, данные мониторинга демонстрируют, что средства массовой информации Азербайджанской Республики выполняют в связи с референдумом не только информационную, но и образовательную функцию, в частности, заключающуюся в повышении электоральной культуры граждан. Также важно отметить, что они служат каналом общественной дискуссии по вопросам референдума.

МОНИТОРИНГ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ

Кампания по подготовке к референдуму 18 марта 2009 г. является вторым после Президентских выборов 15 октября 2008 г. серьёзным испытанием для нового механизма разрешения избирательных конфликтов в Республике Азербайджан, учреждённого в июне 2008 г. после внесения соответствующих поправок в Избирательный кодекс.

Главным звеном нового механизма являются экспертные группы – коллективы компетентных специалистов, создаваемые в рамках структуры избирательных (референдумных) комиссий и призванные осуществлять фактический разбор избирательных жалоб граждан и давать соответствующие рекомендации. Институт экспертных групп был создан в полном соответствии с рекомендацией БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской Комиссии Совета Европы создать «правовую базу, которая обеспечивала бы эффективную и своевременную защиту избирательных прав граждан».

В этой связи в соответствии с обновлённым Избирательным кодексом 8 января 2009 г. при ЦИК Республики Азербайджан была создана Экспертная группа с целью расследования жалоб граждан на нарушение их

избирательных прав. В окружных избирательных комиссиях с этого момента также начали активно создаваться экспертные группы. Таким образом, система экспертных групп охватила всю территорию Азербайджанской Республики для обеспечения эффективной реализации избирательных прав граждан.

В период с 8 января по 13 марта 2009 г. в ЦИК Азербайджанской Республики на рассмотрение Экспертной группы поступило 9 обращений. Из них 7 обращений признаны экспертами ЦИК не имеющими под собой юридический оснований; по одному обращению принято решение частично удовлетворить жалобу полномочного представителя инициативной группы «Республиканцы» Г. Асланлы; одно обращение этого же представителя агитационной группы «Республиканцы» признано полностью обоснованным и приняты меры к исправлению ситуации с нарушением права этой группы на бесплатную агитацию. В целом, Экспертная группа ЦИК проверила все факты обращений оперативно и своевременно, о чём свидетельствует подробная информация по данному вопросу, размещённая на сайте ЦИК Азербайджанской Республики.

В связи с проведением референдума ЦИК Азербайджанской Республики возобновила деятельность своей Пресс-группы, которая была создана в канун выборов Президента в сентябре 2008 г. и получила право мониторинга агитационной кампании в прессе. Одна из главных задач Пресс-группы состоит в том, чтобы в ходе агитационной деятельности, в том числе в ходе телевизионных и радиодebатов в предоставленное государством бесплатное эфирное время, представители политических партий обсуждали вынесенные на референдум вопросы, а не пытались рекламировать свои политические партии и их программы.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРУППЫ ДОЛГОСРОЧНОГО
МОНИТОРИНГА БАКИНСКОГО ФИЛИАЛА МИМРД МПА СНГ**

Эксперты Бакинского филиала МИМРД приступили к наблюдению за проведением референдума 1 февраля 2009 г., одновременно с сотрудниками МИМРД МПА СНГ в Санкт-Петербурге. 20 февраля 2009 г. в ЦИК Азербайджанской Республики в качестве наблюдателей на референдуме в рамках всей территории государства были зарегистрированы четверо сотрудников Бакинского филиала МИМРД.

В процессе сбора информации для подготовки справочных материалов по референдуму, эксперты посетили города Сумгаит, Гянджа, Мингечаур, Куба и Ленкорань, где осуществили наблюдение за организацией окружными и участковыми комиссиями подготовки к референдуму, а также за деятельностью агитационных групп в указанных населенных пунктах.

Эксперты также провели несколько встреч с сотрудниками Центральной Избирательной Комиссии, на которых информировали ЦИК о промежуточных результатах своего наблюдения и получили справочную информацию о деятельности ЦИК по организации референдума.

Важной составной частью деятельности Бакинского филиала МИМРД явился мониторинг центральных и региональных средств массовой информации Азербайджана, освещения агитационных мероприятий и соблюдения требований Избирательного кодекса Азербайджанской Республики.

ВЫВОДЫ

Таким образом, как показал мониторинг экспертов МИМРД и Бакинского филиала МИМРД, проведенный на этапе долгосрочного наблюдения, подготовка к референдуму по внесению изменений и дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики, который состоится 18 марта 2009 г., проходит в соответствии с международными избирательными стандартами и национальным законодательством. 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.