



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

МЕТОДОЛОГИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

МЕТОДОЛОГИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ

Санкт-Петербург
2024

УДК 324
ББК 67.400.8
М54

Серия основана в 2021 году

Руководитель издательского проекта «Демократия, выборы, парламентаризм»:
Генеральный секретарь — руководитель Секретариата Совета МПА СНГ
Д. А. Кобицкий

Авторы:

Р. А. Ромашов, И. И. Мушкет, Е. В. Еременко, Р. А. Амбурцев, А. Н. Ксендзов,
А. С. Бояшов, М. В. Андреев, М. Д. Кондрин

Рецензенты:

Н. В. Гришин — профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета, доктор политических наук;
В. В. Комарова — профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор.

Методология наблюдения за выборами и референдумами /
М54 Р. А. Ромашов, И. И. Мушкет, Е. В. Еременко [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2024. — 128 с. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

ISBN 978-5-86857-047-6

В книге представлены методология, методы и методики наблюдения за выборами и референдумами, применяемые миссиями и группами международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств.

Авторами выделены и охарактеризованы научные методологические основы системного восприятия избирательного процесса как важнейшей составляющей непосредственной демократии, систематизированы методы, используемые в ходе наблюдения за выборами и референдумами, а также разработаны и встроены в единую систему избирательного мониторинга прикладные методики международного и национального наблюдения.

УДК 324
ББК 67.400.8

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2024
ISBN 978-5-86857-047-6 © Авторский коллектив, 2024

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Концептуальные основы методологии наблюдения за выборами и референдумами	9
Глава 2. Методы наблюдения за выборами и референдумами	18
Глава 3. Методики наблюдения за выборами и референдумами	29
Заключение	65
От авторов	67
Список источников и литературы	70
Приложения	77
Методические и организационные основы работы международных наблюдателей от СНГ	77
Заключение о соответствии законодательства, регулирующего проведение внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики, назначенных на 7 февраля 2024 года, международным стандартам демократических выборов	84
Заявление Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь восьмого созыва	114

Введение

Авторский коллектив, приступая к исследованию, поставил перед собой задачу осуществить комплексный научно-прикладной анализ методологии, методов и методик наблюдения за выборами и референдумами, которыми в своей деятельности руководствуются как международные, так и национальные наблюдатели.

Постановка такой задачи связана с тенденциями в электоральных процессах стран и регионов мира, а также постоянной динамикой избирательной системы и избирательного процесса.

Наблюдение за выборами и референдумами является распространенной практикой среди международных и национальных неправительственных (общественных) организаций. В настоящее время в мире наблюдатели принимают участие более чем в 90% электоральных кампаний¹.

Государство, приглашающее международных наблюдателей, исходит из того, что их присутствие способствует повышению прозрачности выборов и референдумов, укреплению доверия общества к избирательному процессу, защите избирательных прав и свобод граждан, открытости и гласности выборов и референдумов, подтверждает стремление соблюдать международные обязательства по проведению демократических выборов и референдумов.

Лица, осуществляющие наблюдение, проводят мониторинг электоральных процессов с целью изучения и анализа создания государством условий для соблюдения принципов и стандартов демократических выборов и референдумов, гарантирования избирательных прав граждан.

Тенденция к росту количества субъектов наблюдения, а также объективное усложнение избирательных технологий актуализирует вопрос улучшения качества подготовки наблюдателей

¹ Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // ПОЛИТЭКС. — 2021. — Т. 17. — № 2. — С. 151.

и, как следствие, повышения эффективности процедуры наблюдения за выборами и референдумами.

Специалисты в сфере избирательного права внимательно изучают методологию, методы и методики наблюдения. При этом в аналитическом докладе Российского общественного института избирательного права под названием «Анализ региональных стандартов международного наблюдения за выборами, принятых в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружестве Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Африканском союзе (АС), Организации Американских Государств (ОАГ)» упоминаются только две международные мониторинговые структуры, которые имеют свою методологию наблюдения за выборами и референдумами: СНГ и ОАГ².

В настоящем исследовании представлены концептуальные основы методологии, а также методы и методики наблюдения за выборами и референдумами, используемые международными мониторинговыми структурами Содружества Независимых Государств: Миссией наблюдателей от СНГ, миссией международных наблюдателей от МПА СНГ и группой международных наблюдателей от МПА СНГ, индивидуальными наблюдателями от Содружества, методическое, аналитическое и научное сопровождение деятельности которых осуществляет Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (далее — МИМРД МПА СНГ)³.

Теоретическая и практическая значимость предлагаемого подхода обусловлена отсутствием на сегодняшний день единой ме-

² Анализ региональных стандартов международного наблюдения за выборами, принятых в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружестве Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Африканском союзе (АС), Организации Американских Государств (ОАГ): аналитический доклад Российского общественного института избирательного права // Российский общественный институт избирательного права. — URL: https://roiip.ru/images/data/gallery/8_2504_DOKLAD_Analiz_regional_nih_standartov_mezhdunarodnogo_nablyudeniya_.pdf.

³ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 144 с.

тодологии наблюдения, обеспечивающей унификацию подходов к данной социально-правовой форме миссий разных форматов (как международных, так и национальных)⁴, содержащих научно-практическое описание вариантов и последовательности осуществления наблюдения за выборами и референдумами.

В ходе исследования авторы учитывали, что международными наблюдателями от СНГ в период проведения мониторинга электорального процесса применяется разработанная МИМРД МПА СНГ и принятая МПА СНГ методика, изложенная в Рекомендациях для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция)⁵ (далее — Рекомендации), которые основываются на международных принципах и стандартах демократических выборов и международного наблюдения за ними, закрепленных в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств⁶ и декларации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»⁷: уважения государственного суверенитета, открытости, универсальности,

⁴ Анализ региональных стандартов международного наблюдения за выборами, принятых в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружестве Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Африканском союзе (АС), Организации Американских Государств (ОАГ): аналитический доклад Российского общественного института избирательного права // Российский общественный институт избирательного права. — URL: https://toiip.ru/images/data/gallery/8_2504_DOKLAD_Analiz_regionalnih_standartov_mezhdunarodnogo_nablyudeniya_.pdf.

⁵ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 144 с.

⁶ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836765>.

⁷ О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках СНГ: декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств: принята на тридцать первом пленарном заседании постановлением Межпарламентской Ас-

взаимности, профессионализма, беспристрастности, оказания действенной помощи, законности, безопасности, невмешательства в избирательный процесс, недопустимости иностранного вмешательства в выборы, объективности.

Перечисленные принципы задают концептуальные рамки применения методик наблюдения, позволяющих определиться с перечнем методов получения, обработки, анализа, классификации, систематизации и предоставления информации, основываясь на которой осуществляется подготовка документов, содержащих оценочную характеристику организационно-правовых основ проводимых государствами избирательных кампаний.

Структура монографии определяется объектом, предметом, целью и задачами исследования. Работа включает введение, три главы, заключение, список источников и литературы, приложения.

В первой главе раскрываются концептуальные основы методологии наблюдения за выборами и референдумами. Внимание акцентируется на формировании целостного представления о системе непосредственной демократии как о важнейшей составляющей механизма правового государства.

Во второй главе анализируются методы, используемые в деятельности международных и национальных наблюдателей.

Третья глава посвящена содержательной характеристике методик наблюдения за выборами и референдумами. Осуществляются анализ и сопоставление методик международного и национального наблюдения, а также методик долгосрочного и краткосрочного мониторинга.

В процессе работы над текстом монографии авторы опирались как на научно-теоретические источники, так и на практические аналитические материалы, подготовленные экспертной группой МИМРД МПА СНГ (заключения о соответствии законодательства, регулирующего проведение выборов, международным стандартам демократических выборов⁸; отчеты

самблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 года № 31-5. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/902157665>.

⁸ В качестве примера см. Заключение о соответствии законодательства, регулирующего проведение внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики, назначенных на 7 февраля 2024 года, международным стандартам демократических выборов (Приложения, с. 84.).

экспертных групп по долгосрочному мониторингу подготовки к проведению выборов) и международными наблюдателями от СНГ (заявления Миссии наблюдателей от СНГ по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов⁹; заключения групп международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств на выборах). Также авторы использовали результаты научных исследований в сфере наблюдения за выборами и референдумами, проведенных учеными из стран СНГ¹⁰.

⁹ В приложениях к монографии представлено Заявление Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов Президента Российской Федерации.

¹⁰ Безопасность избирательного процесса / А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, О. Н. Лешенюк [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 96 с.; Выборы в мире: международное наблюдение / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов; под общ. ред. И. Б. Борисова. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права, 2015. — 168 с.; Гадоев Б. С. Особенности выборной демократии // Вестник Таджикского национального университета. — 2015. — № 3-5. — С. 123–126; Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. — Москва: Директ-Медиа, 2014. — 477 с.; Международное наблюдение за выборами / А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, С. Г. Караваев [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 84 с.; Нечкин А. В. Глава государства в странах Содружества Независимых Государств. — Москва: Норма, 2023. — 288 с.; Референдумы в странах Содружества Независимых Государств / Б. С. Гадоев, Б. А. Сафарзода, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 176 с.; и др.

Концептуальные основы методологии наблюдения за выборами и референдумами

Для рассмотрения методологии наблюдения необходимо раскрыть понятие и содержание данного феномена. Отметим, что существует множество подходов к определению методологии, однако авторы в настоящем исследовании не ставят перед собой задачу рассмотреть их все.

Методология является системой принципов, методов и подходов, используемых для организации и проведения научного исследования в той или иной области общественных отношений. Следует подчеркнуть, что методологию неправильно было бы сводить исключительно к перечню или совокупности методов и методологических подходов.

Методология как системный инструмент научного познания включает в себя набор правил и рекомендаций, которые помогают исследователю оптимизировать свою деятельность путем выбора объекта и конкретизации предмета познания, постановки цели и определения задач по ее достижению, определения степени научной исследованности рассматриваемой проблематики с тем, чтобы акцентировать внимание на концептуальных положениях ранее не изучавшихся детально, выбора средств и технологий решения стоящих перед ним проблемных вопросов, а также оценки полученных результатов с последующей подготовкой предложений по их практическому внедрению.

По мнению В. П. Кохановского, методология — это «сложная диалектическая, целостная, субординированная система способов, приемов, принципов разных уровней, сфер действия, направленности, эвристических возможностей, содержаний, структур и т. д.»¹¹.

¹¹ Кохановский В. П. Философия и методология науки: учебник для высших учебных заведений. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. — С. 186.

Следует отметить, что английский термин «methodology» переводится на русский язык одновременно как «методика» и «методология». Таким образом, в английском языке понятия «методология» и «методика» рассматриваются в качестве синонимов. Слово «method» переводится как «метод, алгоритм, последовательность действий».

В русском языке различие между методологией и методикой проявляется в том, что первая определяет общие принципы и направления исследования, в то время как вторая — конкретные действия и инструменты для реализации этих принципов, то есть методология относится к стратегии, а методика — к тактике. Так или иначе, методология и методика дополняют друг друга в процессе научного познания, обеспечивая его целостность и результативность.

Методология наблюдения за выборами и референдумами предусматривает прежде всего исследование действительности с оформлением результата в виде документа, который может быть использован для повышения эффективности управления в данной области избирательных правоотношений.

Методология наблюдения сопряжена с объектом исследования — электоральным процессом. Последний, представляя собой форму политико-правовых отношений в своей исторической динамике, проходит несколько относительно автономных стадий развития, которые с определенной долей условности могут быть названы «электоральными волнами» по аналогии с волновой теорией цивилизационного развития Э. Тоффлера и Д. Белла. Авторы разделяют позицию Н. В. Гришина и А. М. Р. Линдерс, предлагающих выделять три параллельно существующие «электоральные волны» со свойственными каждой из них моделями мониторинга¹²:

— наблюдение в рамках электоральных процессов на зависимых, спорных и постконфликтных территориях;

— наблюдение в ходе выборов и референдумов в государствах, получивших суверенитет в краткосрочной исторической ретроспективе и стремящихся к дополнительным инструментам

¹² Гришин Н. В., Линдерс А. М. Р. История международного наблюдения за выборами // Вестник Томского государственного университета. История. — 2024. — № 87. — С. 129–135.

подтверждения легитимности сложившегося политического режима;

— мониторинг за ходом электоральных кампаний в государствах с устоявшимися демократическими режимами¹³.

Для каждого из выделенных типов характерна собственная методологическая основа с отличными от других методами и методиками наблюдения.

Следует особо подчеркнуть, что во всех случаях наблюдатели дают оценку электоральной кампании в соответствии с международно признанными стандартами и обязательствами государств. Объективность этой оценки напрямую зависит от соблюдения методологических принципов.

В дальнейшем под методологией наблюдения мы будем понимать систему наукоемких методов и подходов, применение которых необходимо для успешного решения задач, обусловленных целями проводимого мониторинга.

Наряду с понятием «методология» используются и другие, близкие ему по содержанию концепты, например: методологический подход, методологическая парадигма, методологический принцип.

Методологические подходы включают в себя установки, группы методов и приемов.

Методологические парадигмы являются совокупностью методологических оснований, характерных для определенного этапа развития научного знания.

Методологические принципы определяются нормативными ориентирами, которые позволяют достигать исследовательской цели.

В качестве основных нормативных ориентиров определяющих целеполагания рассматриваемых в монографии электоральных процессов выступают Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами

¹³ Там же.

и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

Приступая к рассмотрению составляющих методологии наблюдения за выборами и референдумами, следует определить базовые принципы, на которых основывается наукоемкая методология познания.

Объективность — отражение действительности, основанное исключительно на анализе совокупности всех имеющихся фактов.

Электоральное равенство — непредвзятое отношение ко всем легальным субъектам, участвующим в выборах и референдумах.

Полнота использования источников — поиск и использование сведений, связанных с электоральным процессом.

Последовательность — выполнение работы в соответствии с четкими алгоритмами, планами и задачами.

Электоральная автономность — принцип международного наблюдения, предполагающий задействование независимых от национального финансирования ресурсов, осуществление мониторинга на базе собственных информационных источников с последующим формированием позиции, индифферентной по отношению к национальным электоральным интересам.

Непрерывность — постоянный мониторинг состояния избирательных систем государств для выявления и отслеживания изменений между электоральными циклами.

Профессионализм — участие в наблюдении в качестве членов миссии (группы) политических деятелей, парламентариев, представителей органов администрирования выборов, дипломатического корпуса, квалифицированных экспертов, обладающих профессиональными знаниями в области избирательных процессов.

Публичность — осуществление наблюдателями своей деятельности в форме открытого диалога с государством и обществом, общедоступность результатов наблюдения.

Методы, составляющие методологию международного наблюдения за выборами и референдумами, мы подробнее рассмотрим в следующей главе.

Наличие методологии международного наблюдения помогает международным наблюдателям организовать работу на долго-

срочном и краткосрочном этапах так, чтобы, используя необходимые методы и методологические подходы, достигать поставленной цели международного наблюдения за выборами и референдумами.

Национальные электоральные кампании, несмотря на общее внешнее сходство, обусловленное исторически сложившимся процессом заимствования институциональных механизмов и практик, имеют существенные различия, зависящие как от нормативно-правовых основ, так и от природно-территориальных, экономических, социокультурных, этнических и конфессиональных особенностей государства.

Методология международного наблюдения за выборами и референдумами обладает универсальностью — применима к наблюдению за волеизъявлением граждан любых государств. Универсальность методологии и подходов к применению методов заключается в возможности единообразного их использования при проведении мониторинга электоральных процессов. Принципы методологии применяются вне зависимости от того, в каком государстве и в какой его части осуществляется наблюдение.

Методология позволяет сохранять беспристрастность и избегать политизации процесса наблюдения за выборами и референдумами. При этом отметим, что политизация наносит ущерб общественному развитию и государственному строительству, снижая уровень доверия граждан к электоральным процессам и их результатам, и является прямым нарушением принципа беспристрастности международного наблюдения.

Применение методологии наблюдения не должно быть сопряжено с вынесением политических оценок. Такие оценки дискредитируют наблюдение как инструмент независимой оценки, противоречат принципу государственного суверенитета, который предполагает уважение к законам и деятельности национальных органов государства, где проводятся выборы, референдумы.

Применяя методологию, важно также учитывать и различный исторический путь становления государств. Сохраняя свою универсальность, методология обладает гибкостью, позволяющей международным наблюдателям, применяющим ее, поддерживать тенденции к полноценному и всестороннему внедрению

и развитию демократических институтов в государствах с учетом их культурно-цивилизационного опыта в построении самостоятельной государственности.

Есть примеры, когда международные наблюдатели в своих оценках классифицируют государства по степени их демократичности¹⁴, и это может негативно сказаться на демократическом развитии государств.

Методология исключает подобное разделение государств и основывается на принципе равенства. Данный принцип определяет приложение равных усилий по наблюдению за электронными процессами ко всем государствам, приглашающим международных наблюдателей принять участие в мониторинге выборов и референдумов на своей территории.

Большое значение для определения концептуальных основ методологии наблюдения за выборами и референдумами имеют положения международных правовых документов и рекомендаций. Они выступают своеобразными «рамками» методологии и связывают ее с принципами наблюдения за выборами. Такие принципы осуществления наблюдения за выборами и референдумами отражены в декларации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» от 25 ноября 2008 года¹⁵. «Принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными выборами и выборами иного уровня, референдумами (далее — выборами, референдумами) в государствах — участниках Содружества Независимых Государств входят в неразрывной системной взаимосвязи, обеспечивающей эффективное международное наблюдение»¹⁶.

¹⁴ В пятом издании Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ указаны следующие категории государств: «новые демократии», «переходные страны», «развитые демократии». — URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/c/14351.pdf>.

¹⁵ Декларация была принята в 2008 году и заложила основы единых стандартов международного наблюдения для государств — участников СНГ.

¹⁶ О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках СНГ: декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств: принята на трид-

К принципам наблюдения за выборами относятся:

— принцип уважения национального суверенитета (уважение суверенитета государства, проводящего выборы, референдумы, абсолютное соблюдение прав и свобод избирателей, участников референдумов);

— принцип открытости (определение организационных форм наблюдения, критериев деятельности, которые должны приниматься и утверждаться открыто (прозрачно) и публично);

— принцип универсальности (международные наблюдатели приглашаются на выборы, референдумы, получая единый правовой статус через национальное законодательство и практику его применения);

— принцип взаимности (участвовать в международном наблюдении за выборами, референдумами вправе представители тех государств Содружества Независимых Государств, в законодательстве которых закреплен институт международного наблюдения за выборами, референдумами и в которых сложилась практика приглашения международных наблюдателей на проводимые в их стране выборы, референдумы);

— принцип профессионализма (международным наблюдателем может быть только лицо, обладающее достаточными знаниями в области избирательного права и избирательного процесса, процедуры проведения референдумов, необходимым опытом участия в международном наблюдении за выборами, референдумами, прошедшее специальную подготовку для участия в осуществлении международного наблюдения в государстве, проводящем выборы, референдумы);

— принцип объективности (выводы наблюдателей должны основываться на фактическом и поддающемся проверке материале);

— принцип беспристрастности (международное наблюдение за выборами, референдумами должно осуществляться путем поддержания высших стандартов беспристрастности по отношению к национальным участникам политической борьбы, при его проведении не должны приниматься в расчет какие-либо

цать первом пленарном заседании постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 года № 31-5. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/902157665>.

соображения, которые могут вступать в противоречие с беспристрастностью международного наблюдения за выборами, референдумами);

— принцип оказания действенной помощи (международное наблюдение за выборами, референдумами ориентировано на сам избирательный процесс, процесс проведения референдума и не касается конкретных результатов голосования; оно касается результатов выборов, референдума лишь в части их честного и точного объявления в условиях открытости, прозрачности, публичности и в установленные сроки; международные наблюдатели должны незамедлительно информировать организаторов выборов, референдума о выявленных в день голосования нарушениях законодательства о выборах, референдумах).

Следование данным принципам позволяет избежать политизации наблюдения за электоральными процессами, не допускать дискредитирующей оценки деятельности органов государственной власти и оказывать государствам действенную помощь по полноценному внедрению института проведения демократических выборов и кампаний референдумов.

Таким образом, концептуальные основы методологии наблюдения за выборами и референдумами создают условия для применения методов и методик наблюдения за электоральными процессами. На методологии как научном подходе базируются все действия в рамках наблюдения за выборами и референдумами, при этом научный подход к наблюдению предполагает формирование единой научной методологической основы электорального мониторинга, имеющей универсальный характер.

После того как мы рассмотрели концептуальные основы наблюдения за выборами и референдумами, обсудим отдельные методологические подходы и методы, которые применяются международными наблюдателями в их работе. Эти подходы и методы имеют как научно-теоретический, так и научно-практический характер и применяются до, в период и после проведения электоральной кампании.

Отмечая, что методология разрабатывается с целью обеспечения объективной и независимой оценки избирательных

процессов, прозрачности соблюдения демократических норм и стандартов, а также предотвращения возможных нарушений, авторы считают необходимым акцентировать внимание на том, что любая методология представляет собой совокупность определенным образом структурированных и систематизированных методов.

Методы наблюдения за выборами и референдумами

Научные методы применяются не только в ходе проведения научных исследований, но и при аналитическом обеспечении общественно значимой деятельности, например работы органов государственной власти, органов администрирования выборов. Это гарантирует объективность и непредвзятость оценки результатов их деятельности, основанной на фактических данных, что имеет решающее значение для повышения достоверности, легитимности и признания со стороны различных заинтересованных сторон.

Методы включают в себя различные средства, используемые в ходе поиска и сбора определенных данных, их классификации, систематизации и типологизации с последующей интеграцией в базовые модельные конструкции.

А. О. Овчаров и Т. Н. Овчарова выделяют следующие свойства, характеризующие научный метод: обусловленность объективными закономерностями, ясность и простота, результативность, направленность, плодотворность (дополнительные результаты помимо основного), экономичность, эвристичность (потенциал метода давать новый, оригинальный результат) и однозначность¹⁷.

В познавательной деятельности метод — это средство (прием, способ), с помощью которого добывается новое знание либо осуществляется систематизация, оценка, обобщение имеющейся информации о рассматриваемом явлении (событии).

От применяемых методов наблюдения за выборами и референдумами зависит то, каким образом исследуется предмет этой области политической деятельности, как полученные сведения

¹⁷ Овчаров А. О., Овчарова Т. Н. Методология научного исследования: учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: ИНФРА-М, 2023. — 310 с.

могут быть систематизированы, интерпретированы и внедрены в практику избирательного процесса.

В основу применения методов наблюдения за выборами и референдумами, проводимыми в СНГ, положен нормативно-правовой подход, предполагающий анализ и установление соответствия положений официальных документов разного уровня друг другу и оценку действий участников избирательного процесса с точки зрения наличия или отсутствия нарушений норм законодательства.

В процессе организации и осуществления мониторинга используются **общенаучные, специальные и частные методы**.

Общенаучные методы — это средства познания, используемые во всех областях научного знания. К числу общенаучных методов относятся: системно-структурный метод, функциональный метод, метод аналогии, метод моделирования, общие логические приемы получения, оценки, систематизации информации.

Системно-структурный метод предполагает исследование внутреннего устройства (структуры) изучаемого явления, а также исследование связей как между составными частями изучаемого явления, так и между родственными явлениями и институтами. Данный метод исходит из того, что любая социальная система (в том числе избирательная):

- представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных структурно-функциональных элементов;
- существует в логическом единстве с социальной средой (государством, нацией);
- представляет собой элемент системы более высокого порядка;
- делится на элементы, которые, в свою очередь, обычно выступают как системы более низкого порядка.

Примером применения данного метода является рассмотрение избирательной системы как совокупности элементов и их организационных структур разного порядка (высшего и низшего), объединенных многочисленными взаимосвязями. Такие взаимосвязи подразделяются на горизонтальные (между однопорядковыми элементами) и вертикальные (иерархические связи, подчиненные отношения). Система избирательных комиссий находится в подчинении по отношению к системообразующему

элементу (как правило, центральному органу администрирования электоральных процессов). Если рассматривать избирательную систему как совокупность правовых норм, регулирующих порядок проведения электоральных процессов, то для документов, содержащих нормы и имеющих разную юридическую силу, также характерно наличие взаимосвязей и иерархичности.

Функциональный метод используется для выделения в различных системах структурных частей с точки зрения их предназначения, роли, взаимосвязи, а также реального действия исследуемых явлений. В частности, применение функционального метода для описания избирательной системы государства позволяет выделить относительно самостоятельные направления (векторы) избирательной деятельности, осуществляемой в рамках кампаний по организации выборов главы государства, государственных и муниципальных представительных органов, проведению референдумов (в том числе связанных с внесением поправок в действующие конституции и т. п.

Метод аналогии исходит из идеи подобия, основанной на предположении о том, что между однопорядковыми явлениями существуют соответствия, так что, зная характеристику одного из них, можно с достаточной определенностью судить о другом. Применение метода аналогии предполагает, что при отсутствии в избирательном законодательстве нормы права, регламентирующей именно данное юридически значимое правоотношение, решение будет приниматься в соответствии со статьей законодательного акта, регулирующей сходную с рассматриваемой модель поведения. К примеру, в современном российском законодательстве не определен статус феномена «общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», следовательно, законодательно не урегулированы вопросы, связанные с организацией и проведением международного и общественного наблюдения в данной области. Существующий пробел был восполнен при помощи метода аналогии, в рамках которого деятельность наблюдателей регулировалась законодательством о референдуме.

Метод моделирования предполагает создание абстрагированных от жизненных реалий моделей, концепций («идеального наблюдателя», «идеального избирательного законодательства»,

«идеальной избирательной системы» и т. п.), изучение созданных моделей, а затем распространение полученных сведений на одноименные явления, существующие в реальности. Теоретическое моделирование помогает при создании оптимальных конструкций организации национальных избирательных систем, администрирования избирательными процессами, формирования и функционирования механизма правового регулирования в сфере избирательного процесса.

На основе изучения положений избирательного законодательства моделируются процедуры голосования и распределения мандатов при пропорциональной системе (мест в парламенте). С помощью моделирования наблюдатели изучают, какое количество депутатских мест может быть получено политической партией или организацией, используя разные способы распределения мандатов (методы делителей, методы избирательных квот и т. д.).

Общие логические приемы (анализ, синтез, индукция, дедукция, гипотеза) используются для определения научных понятий, последовательной аргументации теоретических положений, устранения неточностей и противоречий. По своей сути эти приемы являются своеобразными инструментами научной деятельности в сфере электорального мониторинга.

Анализ предполагает выделение составных частей и изучение простейших составляющих того или иного явления.

Синтез представляет собой обобщение данных, полученных в ходе анализа, и получение качественно нового знания об исследуемом явлении.

Индукция является мыслительной операцией — умозаключением от частных объектов, явлений к общему выводу, от отдельных фактов к обобщениям.

Дедукция выступает умозаключением от общего к частному, от общих суждений к частным выводам.

Гипотеза представляет собой научное предположение о направлении развития исследуемого явления в обозримом будущем.

Все перечисленные приемы познания тесно связаны между собой и используются исследователями в комплексе. Так, анализ, то есть расчленение целого на составные части, позволяет выявить строение, структуру изучаемого объекта, например струк-

туру избирательной системы и избирательного законодательства. В свою очередь, синтез предполагает процесс объединения в целое частей, свойств, признаков, отношений, выделенных посредством анализа. Например, на основе объединения и обобщения основных признаков, характеризующих национальное избирательное законодательство, формируется общее представление о текущем состоянии национальной избирательной системы и о ее готовности к проведению выборов и референдумов, соответствующих международным стандартам демократичности, свободы и открытости. Таким образом, анализ и синтез рассматриваются как первичное и производное знание и как неразрывно связанные этапы восприятия научной информации.

С анализом и синтезом непосредственно связаны индукция и дедукция. По сути, индукция представляет собой интеграционный процесс перехода аналитического знания в синтезированное, поскольку любые обобщения лишь тогда могут претендовать на истинность, когда в их основу положены первичные истинные данные. К примеру, аналитическое восприятие отдельных (локальных) моментов, характеризующих национальную избирательную систему (понимание выборов как формы непосредственной демократии, общности формальных источников избирательного процесса, совокупности электоральных правоотношений, явления электоральной культуры, средства электоральной коммуникации и т. п.), позволяет сформировать общее (синтезированное) представление о сущности и содержании данного феномена. Дедукция по своему содержанию противоположна индукции и предполагает вычленение из информации обобщенного характера конкретных сведений. В частности, знание общих закономерностей, характеризующих избирательный процесс, позволяет вычленять в нем отдельные этапы (назначение выборов, регистрация кандидатов, агитационная кампания, голосование, подсчет голосов, подведение итогов, объявление результатов и т. п.).

Специальные методы — это приемы и способы познания, которые разрабатываются в рамках обособленных научных групп (социологических, политологических, экономических, юридических и т. п.). К специальным можно отнести следующие методы: социологический, статистический, экстраполяции.

Социологический метод представляет собой особое направление общетеоретических исследований избирательного процесса — социологию выборов, в том числе в контексте осуществления электорального мониторинга. Социологический метод позволяет осуществлять «включенное наблюдение», в рамках которого наблюдатель выступает в качестве «действующего (включенного) актора», являющегося частью электоральных отношений, в одинаковой степени подверженного воздействию социальных регуляторов, которые эти отношения регламентируют. Применение социологического метода позволяет оценить степень и эффективность государственно-правового воздействия на избирательный процесс. При этом широко применяются такие приемы, как анкетирование, опросы населения, проведение социально-правовых экспериментов и т. д.

Статистический метод помогает получить количественные данные, характеризующие изучаемое явление. Роль данного метода особенно велика при изучении выборов и референдумов как массовых повторяющихся явлений.

Метод экстраполяции (распространения) позволяет осуществлять познавательный процесс путем распространения знаний, полученных при изучении одного явления (либо в рамках одной социально-познавательной среды), на другие (аналогичные) событийные конструкции и тем самым увеличивать объем общетеоретических знаний и практических рекомендаций.

Частные методы — это приемы и способы познания, выработанные для применения в конкретной области общественных отношений. При помощи частных методов осуществляются разработка и последующее применение методик избирательного мониторинга с учетом конкретных историко-культурологических и политико-правовых факторов, характеризующих национальные избирательные системы в их существующем состоянии. К частным методам следует отнести: эксперимент, метод экспертных оценок, наблюдение, опрос, анкетирование, интервьюирование, анализ документов, методы по работы с текстом и юридические методы.

Эксперимент — искусственное моделирование избирательной системы (либо отдельных ее составляющих) в определенных

условиях ее функционирования, используемое для получения необходимой информации. Проведение эксперимента обычно обусловлено необходимостью подтверждения или опровержения методологической теории или гипотезы. Итогами эксперимента могут быть как качественные, так и количественные характеристики исследуемого объекта. При этом все результаты эксперимента нуждаются в теоретической интерпретации.

Применение данного метода имеет следующие достоинства:

- по желанию исследователя изучаемый объект может не только наблюдаться, но и воспроизводиться;
- в искусственно созданных условиях могут выявиться новые свойства изучаемого объекта, которые нельзя увидеть в реальных условиях;
- искусственно созданные условия позволяют исключить неблагоприятные факторы, которые могут затруднить процесс изучения;
- эксперимент позволяет использовать для исследования объекта различные приборы и инструменты, которые не могут быть использованы в реальных условиях;
- эксперимент можно повторять столько раз, сколько требуется для исследования.

Метод экспертных оценок основывается на том, что признанные эксперты в определенной области ввиду наличия значительного опыта и знаний могут вынести более полное суждение о процессе или объекте. Эксперты применяют свой опыт и знания в области выборов и развития демократии для оценки соблюдения стандартов и принципов демократических выборов.

Наблюдение. Электоральный мониторинг как процесс организации и осуществления объективированной наблюдательной деятельности, осуществляемой в рамках электоральных общественных отношений, предполагает задействование в качестве частных методов долгосрочного и краткосрочного наблюдения. В этом случае наблюдение следует рассматривать как относительно самостоятельный частный прием исследования, реализуемый посредством сбора информации об определенном предмете (текущем состоянии избирательной системы, структуре избирательного законодательства и его соответствии международным стандартам и т. п.). При проведении наблюдения субъект должен

пользоваться такими формами чувственного познания, как ощущение, восприятие и представление.

Следует различать наблюдение как частный метод исследования и наблюдение как сложно организованную методику. Наблюдение как метод применяется, например, в отслеживании информационного потока, событий, действий на всех этапах международного наблюдения.

Данный метод включает в себя наблюдение за предвыборной кампанией, работой избирательных участков, подсчетом голосов и другими составляющими процесса. Метод наблюдения позволяет получить первичные данные о ходе выборов.

Виды наблюдения классифицируются по форме организации (структурированное или неструктурированное), по степени включенности наблюдателя (невключенное или включенное), по форме взаимоотношений с объектом наблюдения (открытое или скрытое), по месту проведения (полевое или лабораторное), по длительности проведения (краткосрочное и долгосрочное), по охвату (сплошное или выборочное), по используемым средствам (непосредственное или опосредованное).

Опрос — метод сбора информации об объекте исследования посредством обращения к опрашиваемым людям с определенными вопросами. В основе этого метода — человек (респондент), который становится источником получения информации. Для получения информации об исследуемом объекте респонденту задаются вопросы. С помощью этого метода можно получить характеристики объекта исследования, которые не поддаются прямому наблюдению.

При проведении опроса:

- респондент информируется о том, кто и с какой целью его опрашивает, заинтересовывается в проводимом опросе и выдаче неложной информации;

- вопросы содержат однозначный смысл и формулируются без грамматических и лексических ошибок, отвечают уровню культуры респондента, исключают какие-либо оскорбительные оценки и влияние на ответ респондента;

- вопросы формулируются таким образом, чтобы респондент мог дать на них точный и аргументированный ответ;

- все варианты ответов имеют равносильный характер;

Данный метод позволяет:

- собрать статистическую и документальную информацию о слабоизученном объекте исследования;
- изучать объекты, которые малодоступны прямому наблюдению;
- обеспечивать высокий уровень стандартизации путем задания респондентам одних и тех же вопросов и предоставления одинаковых вариантов ответов на них;
- позволяет экономить материальные и временные ресурсы.

Анкетирование. В ходе краткосрочного мониторинга наблюдатели, посещая избирательный участок, заполняют стандартизованную анкету о ходе голосования, позволяющую собрать первичную информацию о дне голосования для ее последующей обработки. Анкетирование позволяет сортировать данные о ходе голосования, структурировать их и направлять в штаб международных наблюдателей. Результатами использования данного метода являются знания о внешних и внутренних свойствах и характеристиках предмета исследования.

Каждому наблюдателю выдается и (или) высылается в электронном виде анкета с вопросами открытого типа, позволяющими получить информацию о ходе голосования на избирательном участке, на котором присутствует наблюдатель, заполнивший анкету. Сведения, полученные из анкет, систематизируются и учитываются при подготовке заключения (или заявления).

Интервьюирование. Наблюдатели проводят интервью и беседы с различными участниками избирательного процесса, включая членов политических партий, кандидатов, представителей органов администрирования выборов, государственной власти. Эти беседы позволяют получить дополнительную информацию.

В рамках долгосрочного и краткосрочного мониторинга проводятся встречи с участниками избирательного процесса. При подготовке к данным встречам наблюдателями создается набор вопросов, которые позволяют узнать мнение кандидатов, представителей политических партий, членов избирательных комиссий о протекании ключевых этапов избирательной кампании или кампании по подготовке и проведению референдума (агитация, финансирование, выдвижение и регистрация кандидатов и т. д.). Непосредственно в ходе встречи собеседники могут обсудить

темы, которые не были учтены при составлении вопросов, в таких случаях можно говорить о том, что проводится полустандартизированное (фокусированное) интервью. После интервью ответы участников избирательного процесса тщательно анализируются, на основании данного анализа выделяются сведения, которые требуют дополнительного внимания при проведении мониторинга.

Анализ документов — метод сбора данных в ходе проведения исследований систем управления, основанный на применении информации, зафиксированной в письменной или печатной форме, на магнитной пленке, в электронном виде, в иконографической форме и др.

В международном наблюдении анализ используется непрерывно в отношении любой информации, получаемой наблюдателями. Данный метод применяется, например, для изучения государственно-политических институтов, органов публичной власти, их действий, документов и новостей и позволяет выделить из текста документа основные составляющие (понятия, категории) и юридически грамотно представить результаты и итоги долгосрочного и краткосрочного мониторинга, которые закрепляются в итоговых документах международных наблюдателей.

Анализ документов бывает традиционным и формализованным.

Традиционный анализ предполагает исследование содержания документов: их авторов; целей создания; форм и видов; надежности документов; достоверности используемой информации.

Формализованный анализ документов (контент-анализ) — метод сбора данных при помощи количественного описания имеющейся в документах информации.

Формализованному анализу подвергаются различные источники информации: официальные документы организации (устав, указы, приказы и др.); логотипы; эмблемы; этикетки; видеозаписи; газетные и журнальные статьи; фотографии и др.

Важнейшей группой частных методов выступают *методы работы с текстом*¹⁸, которые, в свою очередь, разделяются

¹⁸ Митина О. В., Евдокименко А. С. Методы анализа текста: методологические основания и программная реализация // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Психология. — 2010. — № 40 (216). — С. 29–38.

в зависимости от выполняемых функций (импорт текста и работа с ним, исследование текста, семантический анализ, экспорт данных текста), объекта анализа (анализ лингвистических единиц, методы работы с данными).

К методам работы с текстом относятся интент-анализ (позволяет оценить характер интенций — субъективной направленности автора текста на некий объект), контент-анализ (позволяет проводить качественно-количественный анализ текстовых данных с последующей интерпретацией числовых закономерностей) и дискурс-анализ (позволяет интерпретировать тексты и высказывания). Наблюдатели используют данные методы в информационно-аналитической работе, в частности выявляя качественные и количественные показатели текстовых форм и их связей с деятельностью индивидов и социальных групп.

Определяющее значение в реализации методологии наблюдения имеют *юридические методы*: историко-правовой (позволяет изучать развитие правовых категорий и систем во временном отношении), формально-юридический (позволяет сопоставлять юридические свойства изучаемых правовых категорий, определять их строение и место в правовой системе) и сравнительно-правовой методы (позволяет сопоставить однопорядковые юридические понятия и явления с последующим выявлением их сходств и различий), а также метод правового моделирования (частный вид моделирования, позволяющий мысленно конструировать объекты и отношения правовой природы).

Применение наблюдателями с помощью комплексного подхода изложенных в данной главе методов наблюдения за выборами и референдумами направлено на реализацию в полной мере методики мониторинга электоральных процессов.

Методики наблюдения за выборами и референдумами

Переходя от характеристики концептуальных методологических оснований понимания процесса наблюдения за выборами и референдумами, а также отдельных методов его осуществления к прикладным методикам мониторинга, используемым в условиях конкретных политико-правовых реалий, необходимо прежде всего определиться, что представляет собой сама методика.

Методика — совокупность средств, приемов, технологий реализации практической деятельности в сфере, определенной предметом исследования. Применительно к рассматриваемой в монографии проблематике такой сферой является избирательный процесс.

Методики наблюдения за выборами и референдумами представляют собой системные комплексы, включающие стандарты, процедуры и критерии, которые используются в процессе сравнительного анализа и оценки явлений и событий в ходе проведения национальных избирательных кампаний. Общей целью применения методик в деятельности наблюдателей является обеспечение демократических ценностей и соблюдение выработанных посредством научной методологии и получивших формальную легализацию модельных стандартов.

Нормативно-правовую основу разработки и внедрения методик наблюдения за выборами и референдумами составляют международные правовые акты и документы национального законодательства.

Правовая основа методики наблюдения международных наблюдателей СНГ построена на положениях:

— Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств;

— декларации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»¹⁹;

— Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами²⁰.

Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ в 2022 году приняла модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами», в соответствии с которым международное наблюдение определяется как «деятельность международных наблюдателей, иностранных наблюдателей, групп международных наблюдателей, миссий международных наблюдателей, наделенных правом осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов...»²¹.

Основная функция наблюдения — повышение доверия общества к выборам и референдумам посредством открытости и гласности электоральных процедур. К основным задачам международного наблюдения относятся:

— оценка организации избирательного процесса на предмет соответствия стандартам демократических выборов;

— оказание международной поддержки развитию национальных демократических институтов, защите и совершенствованию реализации избирательных прав и свобод граждан;

— разработка рекомендаций по развитию избирательного законодательства и совершенствованию процедур его практического применения с учетом принятых государствами на себя международных обязательств.

¹⁹ Принята на тридцать первом пленарном заседании МПА СНГ 25 ноября 2008 года (постановление МПА СНГ № 31-5) в Санкт-Петербурге (Российская Федерация).

²⁰ Последняя редакция принята на пятьдесят четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 28 октября 2022 года (постановление МПА СНГ № 54-4) в Самарканде (Республика Узбекистан).

²¹ Приложение 1 к постановлению МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4 — модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами».

Учитывая двойственную природу субъектного состава правоотношений в сфере наблюдения за выборами и референдумами, представляется целесообразным дифференцировать все методики на две подсистемы: международного и национального наблюдения.

В основу методики международного наблюдения положен принцип *электоральной индифферентности*, предполагающий максимально возможную объективацию позиций наблюдателей, не являющихся гражданами государства, в пространственной юрисдикции которого проводится избирательная кампания, вследствие чего они в своей деятельности являются полностью независимыми от государственных и общественных формирований, задействованных в подготовке и проведении выборов и референдумов.

Национальное наблюдение основывается на базовом *принципе электоральной включенности*, в соответствии с которым наблюдатели представляют интересы определенных электоральных групп и кандидатов, принимающих участие в национальном избирательном процессе. Электоральная включенность национальных наблюдателей представляет значимый фактор влияния, обуславливающий определенную степень субъективизма в оценке одних и тех же действий, совершаемых представителями «своих» и «конкурентных» электоральных групп.

Непротиворечивое сочетание методик международного и национального наблюдения обеспечивает возможность наиболее полного соответствия избирательной практики требованиям и стандартам, изложенным как в международных рекомендациях, так и в актах национального избирательного законодательства.

Международное наблюдение от СНГ за электоральными процессами осуществляется в нескольких форматах.

После получения приглашения от уполномоченного органа государства, проводящего выборы или референдум, Исполнительный комитет СНГ приступает к формированию Миссии наблюдателей от СНГ.

В случае если МПА СНГ является единственным органом Содружества, получившим приглашение принять участие в международном наблюдении за выборами или референдумами, Совет Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

вправе принять решение об организации международного наблюдения и о формировании миссии международных наблюдателей от МПА СНГ²².

Группу международных наблюдателей от МПА СНГ организует постоянно действующий административный орган Совета МПА СНГ — Секретариат Совета МПА СНГ.

Объектами международного наблюдения за выборами являются предусмотренные национальным законодательством и реализуемые всеми участниками избирательного процесса действия (процедуры), обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан. К ним относятся:

- защита электоральных процессов и государственного суверенитета;
- информирование избирателей о выборах;
- формирование и организация деятельности избирательных комиссий;
- просвещение избирателей в период, предшествующий выборам;
- выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов, регистрация политических партий (коалиций);
- финансирование избирательной кампании;
- деятельность субъектов выборов в агитационный период;
- особые формы голосования;
- досрочное и многодневное голосование;
- недопустимость злоупотребления свободой информации при проведении агитационной деятельности;
- недопустимость использования преимуществ должностного или служебного положения в целях избрания, проведения агитационной деятельности;
- разрешение споров в ходе избирательной кампании;
- обеспечение безопасности в ходе выборов.

Международные наблюдатели при осуществлении мониторинга выборов устанавливают наличие признаков и фактов:

- прямого иностранного вмешательства — противоправного воздействия на систему установления итогов выборов, органи-

²² Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — С. 39–40.

зации кибератак на информационные ресурсы избирательных комиссий с целью корректировки данных об итогах голосования, принуждения и иного прямого незаконного воздействия на голосование избирателей за или против определенного кандидата.

— косвенного иностранного вмешательства — противоправного скрытого иностранного воздействия на выборы в виде использования информационно-коммуникационных технологий, социальных сетей, telegram-каналов, агитационных материалов, финансирования кампаний и иных скрытых способов влияния на формирование общественного мнения и воздействия на политический результат.

Методика определяет два этапа международного наблюдения: **долгосрочное** и **краткосрочное**.

Долгосрочное наблюдение (или долгосрочный мониторинг) начинается со дня получения от государства приглашения принять участие в наблюдении за электоральной кампанией и заканчивается в день начала краткосрочного наблюдения²³.

Задачей международных наблюдателей на этапе долгосрочного наблюдения является непосредственное получение информации о работе избирательных комиссий в период подготовки к проведению выборов, об исполнении национальных законов и норм, касающихся выборов, о ходе кампании и политической обстановке накануне выборов.

Международные наблюдатели:

— осуществляют мониторинг предвыборного периода, обеспечивая миссию и (или) группу на этапе краткосрочного наблюдения информацией, характеризующей все фазы организации и проведения избирательной кампании;

— принимают во внимание любые нарушения положений национального законодательства и процедур на каждой стадии подготовки к проведению выборов;

— представляют материалы, основанные на их собственных оценках и наблюдениях, которые используются международными наблюдателями на этапе краткосрочного наблюдения (на их основе разрабатывается проект итогового документа);

²³ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — С. 81.

— осуществляют контакты с избирательными комиссиями, органами государственной власти и местного самоуправления, иными органами, политическими партиями, общественными объединениями и организациями, структурами гражданского общества, средствами массовой информации, национальными и международными наблюдателями.

В ходе долгосрочного наблюдения отдельные мероприятия (встречи) могут осуществляться как в очном формате, так и с использованием информационно-коммуникационных технологий (видео-конференц-связи).

Международные наблюдатели на этапе долгосрочного наблюдения, как правило, встречаются:

- с руководством и представителями законодательной власти;
- с руководством и представителями исполнительной власти;
- с руководством и представителями судебной власти;
- с руководством центрального органа администрирования выборов и референдумов государства;
- с руководством территориальных избирательных комиссий (или органов, исполняющих аналогичные функции);
- с кандидатами, принимающими участие в президентских выборах;
- с руководством избирательного штаба каждого кандидата;
- с руководством и представителями других мониторинговых структур;
- с представителями общественных организаций;
- с руководством политических партий, участвующих в электоральной кампании, и их предвыборных штабов;
- с инициативной группой референдума.

Международными наблюдателями осуществляются сбор и анализ информации по нескольким направлениям: избирательное законодательство; администрирование выборов и референдумов; избирательная система; участники электорального процесса; агитационная кампания; мониторинг публикаций в СМИ; рассмотрение жалоб и разрешение споров в ходе электоральной кампании; организация мониторинга выборов и референдумов со стороны национальных наблюдателей, миссий и групп других международных организаций. Рассмотрим эти направления.

Анализ *избирательного законодательства* включает в себя изучение национальных законодательных актов, регулирующих электоральный процесс, на предмет соответствия международным стандартам демократических выборов²⁴. Результаты проведенного анализа представляются в заключении о соответствии законодательства, регулирующего проведение выборов (референдума), международным стандартам демократических выборов (далее — юридическое заключение).

²⁴ В государствах — участниках СНГ основными специализированными актами избирательного права являются: Избирательный кодекс Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ПQ; Избирательный кодекс Республики Армения от 28 мая 2016 года № ЗР-54; Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З; Конституционный Закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»; Конституционный Закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме»; Конституционный Закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»; Конституционный Закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики»; Конституционный Закон Кыргызской Республики от 26 июня 2021 года № 79 «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики»; Избирательный кодекс Республики Молдова от 8 декабря 2022 года № 325; Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-ХП «О референдуме Республики Узбекистан»; Избирательный кодекс Республики Узбекистан от 25 июня 2019 года № ЗРУ-544; Конституционный закон Республики Таджикистан от 21 июля 1994 года № 1043 «О выборах Президента Республики Таджикистан»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 4 ноября 1995 года № 106 «О референдуме Республики Таджикистан»; Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 года № 856 «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан»; Закон Республики Таджикистан от 19 июля 2019 года № 1642 «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан»; Закон Туркменистана от 4 августа 2012 года № 312-IV «О референдуме»; Избирательный кодекс Туркменистана от 4 мая 2013 года № 395-IV.

Юридическое заключение предоставляется в органы исполнительной, законодательной и судебной власти, а также органы администрирования выборов.

Юридическое заключение содержит анализ соответствия национального законодательства, регулирующего проведение выборов, положениям Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и документов ООН (Всеобщей декларации прав человека ООН; международных пактов о правах человека).

Национальное регулирование в области подготовки и проведения выборов рассматривается в контексте принятых Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами²⁵; рекомендаций, содержащихся в итоговых документах Миссий наблюдателей от СНГ и групп международных наблюдателей от МПА СНГ по наблюдению за проведенными ранее общенациональными выборами и референдумами, а также вопросов и рекомендаций, определенных в докладах Специального докладчика Совета ООН по правам человека.

В Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств закреплены принципы и стандарты, которые изучают международные наблюдатели. Следует отметить, что «международные наблюдатели действуют в целях взаимного контроля исполнения государствами международных обязательств и обмена опытом в сфере международной защиты прав граждан»²⁶.

²⁵ Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii.

²⁶ Стандарты демократических выборов: история и практика / А. С. Бояшов, В. И. Лысенко, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — С. 56.

Юридическое заключение структурируется по разделам, раскрывающим соответствие положений законодательства государства отдельным стандартам демократических выборов, зафиксированных в Конвенции: 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, проведение выборов избирательными органами, финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), статус и полномочия наблюдателей, обжалование нарушения избирательных прав и свобод граждан, ответственность за их нарушение и итоговые выводы.

Всеобщее избирательное право. Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

— каждый гражданин по достижении установленного национальными законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, которые предусмотрены конституцией и национальными законами;

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

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

— каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном национальными законами порядке отказа во включении в список избирателей.

Всеобщность избирательного права является его важнейшей характеристикой и гарантируется, как правило, конституцией и избирательным кодексом. При этом конституционно и законодательно закрепляются ограничения действия принципа всеобщего избирательного права и, в частности, реализации активного избирательного права.

Международные наблюдатели изучают законодательство и практику его применения в части лишения избирательного права в отношении граждан моложе установленного законодательством возраста (как правило, этот возраст составляет 18 лет), а также лиц, признанных судом недееспособными, и лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы.

Более полной реализации принципа всеобщего избирательного права способствует предусмотренная законодательством возможность образования участков для голосования в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, в воинских частях.

Международные наблюдатели удостоверяются в том, что в случае невключения гражданина в список избирателей он имеет право обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списке неточности в указании данных о гражданине.

В рамках международного наблюдения обращается внимание на факты подачи заявлений гражданами о неточностях в списке, на выполнение участковыми комиссиями обязанностей по устранению ошибок и неточностей, внесению исправлений в списки.

Равное избирательное право. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

— каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет (имеют) такой же вес, как и голоса других изби-

рателей; на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

— при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе, с тем чтобы результаты голосования максимально точно и полно выражали волю избирателей. Критерием равной основы может быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство количества избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. В случаях и порядке, которые предусмотрены национальными законами, основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность или отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп;

— каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, с тем чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования, дистанционного голосования, электронного голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей;

— каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности для выдвижения своей кандидатуры на выборах. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборную должность на новый срок, регулируются конституцией и национальными законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению обязательств перед избирателями;

— кандидаты не вправе использовать преимущества служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права

и мера ответственности за такие нарушения устанавливаются национальными законами.

Прежде всего международные наблюдатели обращают внимание на меры по обеспечению равенства голосов избирателей. Этот принцип, как правило, закреплён в конституции, определяет, что каждый избиратель обладает одним голосом, и подразумевает право гражданина быть включённым в избирательные списки только на одном участке. Также не допускается голосование за других лиц.

В рамках международного наблюдения также изучается обеспечение условий для реализации гражданами с ограниченными возможностями своего избирательного права, равенство которого для всех граждан гарантируется положениями законодательных актов и конкретизируется в постановлениях органов администрирования выборов и референдумов.

Равное избирательное право подразумевает равенство избирательных округов, которые образуются с примерно равной численностью избирателей. Согласно Рекомендациям по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе (допустимое отклонение от нормы не может превышать 15%)²⁷.

В рамках мониторинга отслеживаются решения организаторов выборов или референдумов по созданию территориальной сетки избирательных округов на предмет допускаемых международными стандартами различий в численности избирателей по округам и их исполнение. Международные наблюдатели также следят за действиями участников выборов, референдумов в части ведения предвыборной агитации, публикации агитационных материалов в средствах массовой информации, получения достоверной информации об избирательном процессе.

²⁷ Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii.

Прямое избирательное право. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что в соответствии с национальными законами граждане голосуют за или против кандидата (списка кандидатов) непосредственно.

Все депутатские мандаты в одной из палат двухпалатного национального законодательного (представительного) органа государственной власти должны являться объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных (всеобщих) выборов. Если часть или все депутатские мандаты другой палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных (всеобщих) выборов, то это не противоречит стандартам демократических выборов.

Международные наблюдатели изучают документы национального законодательства государства на предмет наличия в них положений о том, что избиратели голосуют за кандидатов на руководящие должности напрямую или не напрямую (косвенное избирательное право).

Тайное голосование. Обеспечение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, защиту права граждан на тайну голосования, которое не может быть ограничено никакими обстоятельствами и причинами.

Выборы и референдумы проводятся с использованием процедуры тайного голосования. Избирательные комиссии обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, национальными законами, иными нормативными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за волеизъявлением избирателя.

Международные наблюдатели анализируют законодательные и подзаконные акты, в том числе избирательных комиссий, на предмет закрепления норм, связанных с гарантией тайного голосования, и удостоверяются, что оно проводится в специально отведенных помещениях, где должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины или комнаты для тайного голосования, а ящики для голосования устанавливаются таким образом, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно проходили

через кабины или комнаты для тайного голосования. В рамках мониторинга голосования отслеживаются факты присутствия иных лиц, помимо избирателей, в кабине или комнате для голосования, при этом законодательством может быть предусмотрено присутствие иного лица в кабине для голосования в случае, если речь идет о человеке с ограниченными возможностями.

Периодические и обязательные выборы. Выборы в органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, избрание выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные национальными законами. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, национальными законами периодичностью так, чтобы основой избрания органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

Срок полномочий избираемых членов органов и выборных должностных лиц устанавливается национальными законами. Он может быть изменен только в предусмотренном национальным законодательством порядке.

Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу сроков выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с национальными законами.

Исключением в следовании стандарту периодических и обязательных выборов является случай введения в государстве военного или чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя. В этот период допускается установление ограничений прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия, включая перенос выборов на более позднюю дату.

Изучая документы избирательного законодательства, международные наблюдатели анализируют положения, связанные со сроками назначения и проведения выборов, а также оценивают, насколько организаторами выборов соблюдаются установленные в законодательстве соответствующие нормы.

Открытые и гласные выборы. Подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно. Решения органов государственной власти и местного самоуправления, избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод граждан, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, которые предусмотрены национальными законами. Правовые акты и решения, затрагивающие избирательные права, свободы и обязанности гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Открытости и гласности выборов способствует обнаружение избирательной комиссией, ответственной за организацию и проведение соответствующих выборов, в течение срока, установленного национальными законами, полных сведений об итогах выборов посредством публикации в официальном печатном органе, а также размещения материалов об итогах выборов и данных об избранных лицах в печатных, электронных средствах массовой информации и на официальных интернет-ресурсах.

Соблюдение принципа открытости и гласности выборов имеет своей целью обеспечение условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Международные наблюдатели отслеживают и изучают информацию, которая предоставляется гражданам организаторами выборов через официальные массмедиа, интернет-ресурсы, социальные сети, печатные издания и т. д., а также учитывают извещение о времени проведения заседаний избирательных комиссий. Кроме того, наблюдатели оценивают реализацию прав всех участников избирательного процесса на получение и распространение информации об электоральной кампании.

Особое внимание наблюдателями уделяется законности процедуры проведения выборов, в частности опечатыванию ящиков, выдаче бюллетеней, ходу голосования и подсчету голосов.

Свободные выборы. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и другим участникам избирательного процесса возмож-

ности без каких бы то ни было влияний, проявлений насилия, угроз применения насилия и иного противоправного воздействия принять решение относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых национальными законами формах и законными методами, не опасаясь наказания или иного воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также основой правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать за или против какого-либо определенного кандидата (списка кандидатов), никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или за кого из кандидатов (какой список кандидатов) он проголосовал.

Кандидаты, политические партии (коалиции) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с национальными законами, поэтому никто из участников избирательного процесса, включая общественные объединения и организации, не вправе использовать методы психического, физического, религиозного принуждения, призывы к насилию, угрозы применения насилия и любые иные формы принуждения в отношении избирателей, кандидатов, политических партий (коалиций).

Основное внимание международные наблюдатели уделяют положениям актов законодательства, закрепляющим принцип свободных выборов, а также правоприменительной практике: спорам, жалобам, подаваемым в адрес организаторов выборов и судебных органов по вопросам ограничения или ущемления избирательных прав.

Подлинные выборы. При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и национальных законов выбирать кандидатов.

При подлинных выборах существуют реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, достигаемые посредством функционирования политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства. При подлинных выборах обеспечиваются:

- свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и процессе выборов;

- беспрепятственный доступ кандидатов, политических партий (коалиций) к средствам массовой информации на равных основаниях;

- предоставление кандидатам, политическим партиям (коалициям) возможности для проведения полноценной агитационной кампании, соблюдение права всех кандидатов и участвующих в избирательном процессе политических партий (коалиций) самостоятельно и свободно распространять во время избирательной кампании свои идеи и взгляды;

- назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур в порядке и сроки, которые позволяют кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

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

Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не должны содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера. Не допускается произвольное или дискриминирующее применение норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

Подлинные выборы обеспечиваются также тем, что каждый кандидат и каждая политическая партия (коалиция), участвующие в выборах, должны признавать итоги голосования и результаты демократических выборов, но иметь возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушающие избирательные права и свободы граждан, в судебных и (или) иных органах в порядке и сроки, которые предусмотрены национальными законами, международными обязательствами государства.

Международными наблюдателями изучаются документы, публикуемые организаторами выборов (как правило, постановления и другие подзаконные акты), о выдвижении и регистрации кандидатов (списков кандидатов) или об отказе кандидатам (спискам кандидатов) и субъектам их выдвижения в регистрации, а также возможности для проведения полноценной агитационной кампании, соблюдение права всех кандидатов и участвующих в избирательном процессе развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

Справедливые выборы. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

- всеобщее и равное избирательное право;
- равные возможности каждому кандидату, каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
- справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);
- честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование об итогах голосования с официальным опубликованием результатов выборов;
- организация избирательного процесса беспристрастными избирательными комиссиями, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;
- рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод

граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также право граждан на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

Проведение выборов избирательными органами подразумевает наличие органа администрирования выборов, чаще всего это центральный орган администрирования выборов. Данный орган должен быть системным и иметь подразделения нижнего уровня (территориальные и участковые избирательные комиссии). Также орган администрирования выборов должен иметь четко прописанную систему формирования. Не допускается внешнее воздействие и зарубежное финансирование работы органа администрирования выборов.

Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:

- всеобщее и равное избирательное право;
- равные возможности каждому кандидату, каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
- справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);
- честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование об итогах голосования с официальным опубликованием результатов выборов;
- организация избирательного процесса беспристрастными избирательными комиссиями, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;
- рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также право граждан на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избира-

тельных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

Исследуя нормы избирательного законодательства, наблюдатели оценивают степень независимости органов администрирования выборов, референдумов от государственных органов и связанность с решениями политических партий и других общественных объединений. В рамках мониторинга изучается исполнение всеми государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными организациями, а также гражданами обязательных для них решений избирательных комиссий, принятых в пределах их полномочий.

Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций). Прозрачность электорального финансирования, обеспечивающая на практике равенство возможностей кандидатов, политических партий (коалиций), выступает в качестве важной гарантии справедливого характера выборов. Зарегистрированные кандидаты, политические партии (коалиции) вправе использовать для целей избирательной кампании только средства, перечисленные в их избирательные фонды в соответствии с нормами действующего электорального законодательства; привлечение любых иных средств не допускается. Тем самым обеспечивается равенство финансовых условий проведения избирательной кампании.

Гарантиями справедливых выборов являются организация избирательного процесса независимыми беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно, и создание условий для национального и международного наблюдения.

Международные наблюдатели исследуют финансовые документы, предоставляемые политическими силами организаторам выборов. Основное внимание уделяется статьям запланированных расходов, итоговым расходам политических сил, финансовым операциям участников выборов в период проведения кампании.

Статус и полномочия наблюдателей. Деятельность наблюдателей регулируется законами страны пребывания, международными документами²⁸.

²⁸ Стандарты демократических выборов: история и практика... — С. 53.

Международные наблюдатели изучают нормы законодательства по ведению деятельности международных и национальных наблюдателей, а также гарантии и меры защиты их прав, кроме того, оценивают применение этих норм в ходе мониторинга электорального процесса, отслеживая факты нарушения прав наблюдателей.

Обжалование нарушений избирательных прав и свобод граждан и ответственность за их нарушение. Право подачи апелляции в судебную инстанцию должно быть обеспечено всем участникам избирательного процесса. Перечень категорий избирательных споров, рассматриваемых в судебном порядке, закрепляется национальными законами.

Составляющей частью мониторинга электоральной кампании со стороны международных наблюдателей является анализ решений органов государственной власти в отношении возникающих споров и жалоб, связанных с реализацией избирательных прав участников политического процесса.

Итогом изложения содержания тематических разделов в юридическом заключении является вывод о соответствии положений законодательства государства международным стандартам демократических выборов.

Администрирование выборов и референдумов. Долгосрочный мониторинг предусматривает изучение календарного плана, включенных в календарный план мероприятий по подготовке и проведению электоральной кампании, организационно-методических мероприятий по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов, работы органов государственной власти и администрирования выборов, этапов выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), финансирования электоральной кампании, порядка организации деятельности комиссий по проведению выборов и референдумов и их реализации.

Избирательная система. Собираются и анализируются сведения о развитии избирательной системы, итогах предыдущих электоральных кампаний, политических партиях и отдельных политических лидерах.

Участники электорального процесса. В ходе долгосрочного мониторинга собираются также сведения об избирателях; поли-

тических партиях и общественных объединениях, участвующих в кампании, отдельных кандидатах, уполномоченных представителях кандидатов; доверенных лицах кандидатов и избирательных объединениях; национальных наблюдателей, международных (иностраных) наблюдателей; СМИ и их представителей; государственных органах, органах государственной власти и органах местного самоуправления и их должностных лицах.

Агитационная кампания. В рамках данного направления международные наблюдатели изучают содержание и формы распространения информации о кандидатах, партиях, их программах или вопросов референдума. Это позволяет наблюдателям оценивать, насколько избирательное законодательство и СМИ обеспечивают равный доступ к информации для всех участников электорального процесса, а также соблюдают ли участники электорального процесса правила проведения агитационной кампании.

Мониторинг публикаций в СМИ. Проводится оценка освещения избирательной кампании в СМИ, включая информационные кампании по привлечению внимания избирателей к выборам и референдумам, данные по представленности кандидатов и политических партий и итоги социологических опросов.

Рассмотрение жалоб и разрешение споров в ходе электоральной кампании. Данное направление включает в себя изучение процедур, механизмов и деятельности органов, ответственных за урегулирование конфликтов, жалоб и споров, которые возникают во время электоральной кампании. Международные наблюдатели оценивают эффективность и независимость таких органов, а также их способность обеспечивать справедливое разрешение споров и рассмотрение жалоб в соответствии с законом и международными стандартами. Также важными вопросами являются прозрачность процесса рассмотрения жалоб и доступ к нему для всех заинтересованных сторон.

Наблюдателями изучается деятельность как избирательных комиссий, так органов судебной системы, которые в случаях, предусмотренных законодательством, разрешают споры и рассматривают жалобы в досудебном и судебном порядке.

Организация мониторинга выборов и референдумов. В рамках данного направления проводится анализ положений

законодательства, регулирующего деятельность национальных и международных наблюдателей, изучение степени доступа национальных и международных наблюдателей к электоральному процессу, их правового статуса, полномочий, ответственности и ограничений. Кроме того, анализируется информация, полученная наблюдателями в ходе встреч с представителями органов государственной власти, администрирования выборов и референдумов, участниками электоральной кампании (избирателями или кандидатами).

В целях обеспечения системности и объективности мониторинга международные наблюдатели оценивают:

- идентификацию и регистрацию (учет) избирателей;
- образование избирательных округов, избирательных участков;
- принципы, порядок, сроки формирования и деятельности избирательных комиссий, состав и уровень подготовки организаторов выборов;
- форму и текст избирательных бюллетеней, степень их защиты;
- голосование с использованием технических средств;
- порядок подачи и рассмотрения заявлений (жалоб) и обращений;
- обеспечение общественного порядка и безопасности в период проведения выборов;
- меры по недопущению иностранного вмешательства.

При оценке идентификации и регистрации (учета) избирателей международные наблюдатели обращают внимание:

- предоставлено ли право голоса всем гражданам государства на равных основаниях по достижении определенного возраста;
- установлена ли действенная и недискриминационная процедура регистрации (учета) избирателей с определением четких критериев;
- предусмотрена ли национальными законами регистрация избирателей на избирательном участке в день голосования (в каких случаях и по какой процедуре).

При образовании избирательных округов и избирательных участков необходимо оценить, содержат ли национальные законы критерии образования избирательных округов, избирательных участков, определения их границ, устанавливающие

количество избирателей в каждом избирательном округе, на каждом избирательном участке с учетом естественных границ административно-территориального устройства (деления), системы местного самоуправления, иных органов, особенностей географического положения некоторых местностей и территорий, а также необходимости обеспечения представительства национальных меньшинств и этнических групп.

При оценке формирования и деятельности избирательных комиссий, их состава и уровня подготовки международные наблюдатели устанавливают:

- определены ли национальными законами порядок формирования избирательной комиссии, ее полномочия, срок, на который она образуется (назначается ее состав), а также порядок ее деятельности; приняты ли отдельные (самостоятельные) законы о статусе национального органа администрирования выборов;

- обладают ли члены избирательных комиссий достаточным уровнем профессиональной подготовки;

- обеспечены ли члены избирательных комиссий законодательными и иными актами о выборах, статистическими и иными справочными, учебными и методическими материалами и пособиями, документами, содержащими решения вышестоящих избирательных комиссий и судебных органов, международными документами, которыми руководствуется государство при подготовке и проведении демократических выборов;

- предусмотрены ли календарным планом проведения избирательной кампании организационно-методические мероприятия по подготовке (профессиональному обучению и повышению квалификации) организаторов выборов;

- ведется ли работа избирательных комиссий независимо, беспристрастно, коллегиально, открыто и гласно;

- предусмотрено ли национальным законодательством право политических партий (коалиций) выдвигать в состав избирательных комиссий кандидатуры лиц, не являющихся членами данной политической партии (коалиции).

При оценке формы и текста избирательного бюллетеня международные наблюдатели устанавливают следующее:

- является ли бюллетень для голосования понятным, удобным и легким для ознакомления и заполнения; утверждены ли

форма и текст избирательных бюллетеней избирательными комиссиями за установленное национальными законами количество дней до дня голосования;

— являются ли избирательные документы, по которым определяются итоги голосования и результаты выборов, документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается национальным законодательством;

— когда, кем и где были напечатаны бюллетени, каковы их тираж и требования к порядку изготовления (выбраковки), передачи, транспортировки и хранения, как они фактически хранились и были распределены по избирательным округам и избирательным участкам;

— содержит ли каждый бюллетень для голосования разъяснение порядка его заполнения;

— предусмотрена ли национальными законами норма о том, что в целях обеспечения избирательных прав отдельных категорий граждан и создания дополнительных гарантий их участия в голосовании избирательные бюллетени печатаются не только на государственном языке (государственных языках), но и в случае необходимости на других языках, например на языках народов, национальных (языковых) меньшинств, этнических групп на территориях их компактного проживания.

В случае если избирательное законодательство может предусматривать возможность использования различных технических средств голосования, международные наблюдатели знакомятся с принципами функционирования используемых на выборах технических средств голосования.

При оценке порядка подачи и рассмотрения заявлений (жалоб) и обращений международными наблюдателями устанавливается:

— наличие у лица, избирательные права и свободы которого были нарушены, права и возможности обжалования и восстановления нарушенных прав в случаях и порядке, которые установлены национальным законодательством, в избирательных комиссиях, а также в суде;

— одинаков ли порядок рассмотрения жалоб, касающихся избирательного процесса, если они подаются избирателями и если они подаются кандидатами;

— определены ли национальными законами правила и сроки подачи и рассмотрения жалоб.

Международные наблюдатели при оценке обеспечения общественного порядка и безопасности в период проведения выборов устанавливают:

— какие меры принимает государство для проведения избирательной кампании в условиях общественной безопасности и спокойствия, а также для пресечения любых попыток применения насилия, запугивания и иных подобных действий или угроз их осуществления в ходе выборов;

— насколько эффективна деятельность правоохранительных органов по оказанию содействия избирательным комиссиям в предупреждении, предотвращении и пресечении противоправной деятельности, связанной с проведением выборов;

— обеспечивается ли соблюдение общественного порядка в ходе избирательной кампании;

— как обеспечивается безопасность при проведении массовых агитационных мероприятий.

Международные наблюдатели осуществляют анализ законодательства на наличие в нем норм по недопущению иностранного вмешательства в выборы.

Кроме того, исследуется состояние информационного обеспечения противодействия иностранному вмешательству в выборы.

Международные наблюдатели устанавливают:

— правовой статус физических и юридических лиц, иных организаций, деятельность которых связана с противодействием иностранному вмешательству в выборы;

— наличие правовых условий или ограничений участия в избирательных кампаниях лиц, имеющих политические обязательства перед иностранными субъектами;

— наличие мер по недопущению вмешательства в выборы со стороны международных, иностранных наблюдателей.

Результаты сбора и анализа информации об электоральной кампании отражаются в информационно-аналитических документах (как правило, в отчете), которые предназначены для использования международными наблюдателями в ходе краткосрочного мониторинга и предоставляются в органы государственной и судебной власти, парламенты и органы админист-

рирования выборов государства, проводящего электоральную кампанию.

Отчет организован в соответствии с логикой методов анализа и дедукции: избирательная система государства разделяется на составные части; в первую очередь указываются общие характеристики системы, затем приводится описание отдельных элементов, после предоставляется информация о наблюдении за текущей электоральной кампанией.

При подготовке отчета соблюдается прямая хронологическая последовательность описания этапов избирательной кампании и событий, происходивших в рамках этих этапов (нарративный анализ).

В документе приводится перечень основных нормативных правовых актов электорального законодательства и краткая хронология принятия нормативных правовых актов, регламентирующих проведение текущей электоральной кампании и деятельность группы наблюдателей, а также общее описание изученных в рамках долгосрочного мониторинга вопросов.

С помощью методов юридического анализа выделяются наиболее существенные элементы избирательной системы государства, в котором проводится наблюдение. С помощью метода экспертных оценок делается вывод о соответствии избирательной системы международным избирательным стандартам.

Агитация и деятельность СМИ рассматриваются с применением методов количественного и качественного контент-анализа агитационных материалов и публикаций средств массовой информации, связанных текущей электоральной кампанией.

При описании политической системы государства применяется системный подход, то есть система рассматривается в единстве составных элементов, устанавливаются взаимоотношения частей и их вес, значимость в системе в целом.

Итоги состоявшихся электоральных кампаний рассматриваются при помощи сравнительно-исторического подхода и статистических методов, которые позволяют проследить динамику результатов на протяжении определенного периода времени, что используется для прогнозирования итогов текущей кампании.

С помощью биографического метода приводится наиболее существенная информация о кандидатах и политических пар-

тиях, что позволяет оценить конфигурацию партийной системы государства.

Краткосрочное наблюдение (или краткосрочный мониторинг) проводится в период после завершения долгосрочного наблюдения до завершения избирательных процедур с целью оценки соблюдения в ходе подготовки и проведения голосования, подсчета голосов и подведения итогов требований национального законодательства и международных обязательств.

Национальное законодательство ряда государств (например, Республики Беларусь²⁹ и Российской Федерации³⁰) предусматривает проведение голосования на выборах в течение более чем одного дня. Краткосрочный мониторинг в этом случае проводится в течение всех дней голосования.

Деятельность международных наблюдателей на этапе краткосрочного наблюдения подразделяется на три периода: наблюдение за заключительными днями избирательной кампании, наблюдение за голосованием и подсчетом голосов, наблюдение за подведением итогов выборов.

В случае размещения на избирательных участках веб-камер также применяется дистанционное наблюдение за работой избирательных участков на стадии их открытия в день (дни) голосования, за ходом голосования и подсчета голосов.

Международные наблюдатели на этапе краткосрочного наблюдения знакомятся с материалами, подготовленными по результатам долгосрочного наблюдения, с информацией об избирательном процессе, а также о процедурных и правовых вопросах проведения выборов.

Направлениями деятельности международных наблюдателей на этапе краткосрочного наблюдения являются: встречи международных наблюдателей с организаторами и участниками electoralного процесса; непосредственное наблюдение за голосо-

²⁹ Статья 53 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З (с исправлениями и дополнениями от 16 февраля 2023 года).

³⁰ Пункт 1 статьи 631 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (с исправлениями и дополнениями от 15 мая 2024 года).

ванием на избирательном участке и подсчетом голосов; оценка состоявшихся выборов и референдумов.

Международные наблюдатели проводят *встречи* с представителями органов государственной власти, администрирования выборов, участниками электорального процесса (кандидатами, политическими партиями, инициативными группами, национальными наблюдателями, журналистами, отдельными избирателями).

В заключительные дни электоральной кампании международные наблюдатели оценивают:

- проводятся ли дебаты и свободные дискуссии между избирателями, кандидатами, политическими партиями;

- существуют ли доказательства проведения избирательной кампании, такие как размещение агитационных плакатов, агитационной литературы и символики;

- принимаются ли организаторами выборов, органами государственной власти и местного самоуправления меры по обеспечению участия избирателей в выборах;

- выполняется ли требование о «дне (днях) тишины» (если такая норма предусмотрена в законодательстве), когда накануне дня голосования на некоторое время запрещается проведение агитационных мероприятий.

Непосредственное наблюдение за голосованием на избирательном участке и подсчетом голосов. Данное направление деятельности международных наблюдателей организуется в виде посещения избирательных участков и включает в себя мониторинг работы участковых избирательных комиссий (участков для голосования), процедуры голосования и подсчета голосов.

Основной задачей непосредственного наблюдения является установление, осуществляются ли голосование и подсчет голосов в соответствии с национальными законами и международными обязательствами государства.

В помощь группе международных наблюдателей экспертами может вестись мониторинг посредством информационно-коммуникационных технологий (в случае если участки для голосования оборудованы веб-камерами и ведется онлайн-трансляция).

На избирательном участке международный наблюдатель, как правило, общается с тремя категориями лиц: членами избира-

тельной комиссии, избирателями и, если таковые есть, национальными и международными наблюдателями.

Международные наблюдатели присутствуют при закрытии избирательного участка для мониторинга хода подсчета голосов, составления протокола об итогах голосования и получения копии протокола, если последнее предусмотрено национальным законодательством.

В рамках наблюдения в день (дни) голосования принимаются во внимание, в частности, следующие критерии: удобство подхода избирателей и подъезда транспорта, возможность создания безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья и т. д. Информация о местонахождении помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения избирателей.

Для соблюдения избирательных прав лиц с ограниченными возможностями здоровья избирательные комиссии могут принимать надлежащие меры по обеспечению им доступа в помещения избирательных участков и кабины для голосования наравне с другими избирателями как в городах, так и в населенных пунктах, расположенных в сельской местности.

Во время пребывания на избирательном участке международные наблюдатели обращают внимание на следующее:

- состав и качественное состояние технологического оборудования избирательного участка (помещения для голосования, помещения для подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования);

- наличие оборудования для хранения бюллетеней для голосования, списков избирателей, другой избирательной документации;

- обеспечение избирательного участка информационными материалами.

В случаях когда национальным законодательством о выборах и референдумах предусмотрена процедура досрочного голосования, международные наблюдатели обращают внимание на следующее:

- законодательные и фактические (распространяющиеся на конкретных избирателей) причины досрочного голосования;

- общая организация процесса досрочного голосования, в частности наличие возможности контроля со стороны наблю-

дателей, дни, время и место проведения досрочного голосования;

- готовность помещений и технического оборудования — ящиков (урн) для голосования, технических средств голосования и т. д.;

- обеспечение тайны голосования;

- использование при досрочном голосовании отдельных переносных ящиков (урн) для голосования;

- условия хранения переносных ящиков (урн) для голосования и избирательных документов;

- соотношение числа досрочно проголосовавших и общего числа избирателей, включенных в список избирателей;

- наличие жалоб и принятые по ним решения избирательной комиссии, иных органов, в том числе судов.

При голосовании по открепительным удостоверениям международные наблюдатели учитывают:

- причины и порядок выдачи открепительных удостоверений;

- порядок внесения в список избирателей сведений об избирателях, получивших открепительные удостоверения и (или) проголосовавших на их основе;

- соотношение числа проголосовавших по открепительным удостоверениям и числа включенных в основной список избирателей;

- жалобы на организацию работы по выдаче открепительных удостоверений и процедуру голосования, а также принятые по ним решения.

При наблюдении за голосованием в лечебных учреждениях, санаториях и домах отдыха, иных стационарных учреждениях и местах временного пребывания избирателей международные наблюдатели знакомятся с порядком составления списка избирателей, количеством избирателей, имеющих открепительные удостоверения, порядком организации голосования в части предварительного обеспечения избирателей необходимой информацией о выборах, кандидатах, списках кандидатов политических партий (коалиций), создания условий для обеспечения тайны голосования, а также с жалобами на организацию голосования в указанных учреждениях и с принятыми по ним решениями.

Международный наблюдатель, планирующий осуществлять мониторинг голосования в воинских частях, военных учреждениях и организациях, предварительно знакомится с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов, закрепленными в национальных законах о выборах, иных законах.

Если конституцией и (или) национальным законодательством предусмотрено голосование в местах предварительного заключения и иных местах изоляции, международные наблюдатели знакомятся с существующими порядком и правилами допуска на территорию этих объектов.

В случае если национальным законодательством о выборах предусмотрена процедура голосования по почте (например, в Республике Молдова³¹), международные наблюдатели предварительно знакомятся с порядком и правилами поступления заявок (просьб) избирателей об участии в указанной форме голосования, с процедурой изготовления и хранения бланков избирательных бюллетеней для голосования по почте (если они отличаются от обычных бланков), с порядком выдачи бюллетеней и регистрации избирателей, изъявивших желание проголосовать по почте.

В случае если национальным законодательством предусмотрена процедура электронного голосования (дистанционного электронного голосования), международные наблюдатели знакомятся с применяемыми для реализации указанной формы голосования техническими (аппаратными и программными) средствами, процедурой сертификации программного обеспечения и оборудования и ее результатами, с порядком и правилами подачи и обработки заявок и регистрации избирателей для участия в указанной форме голосования, процедурами идентификации, аутентификации и авторизации избирателей при осуществлении электронного голосования.

Особое внимание необходимо обратить на механизмы обеспечения тайны волеизъявления граждан, целостности и неизменности электронных данных о результатах голосования.

³¹ Закон Республики Молдова «О частичном внедрении голосования по почте» от 26 апреля 2024 года № 109.

При оценке системы электронного голосования международные наблюдатели обращают внимание на следующее:

- насколько система электронного голосования проста в использовании и понятна избирателю, требуются ли для ее использования специальные знания и навыки;

- принимаются ли меры для обеспечения доступности электронного голосования лицам с ограниченными возможностями здоровья;

- организовано ли обучение членов избирательных комиссий работе с системами электронного голосования;

- предусмотрена ли служба технической поддержки для оперативного решения вопросов функционирования оборудования и программного обеспечения.

Международные наблюдатели оценивают этот процесс, чтобы удостовериться, что он воспринимается как открытый и гласный, проходит без нарушений процедуры и графика работы.

Наблюдение за подсчетом голосов начинается сразу после истечения времени голосования и закрытия избирательного участка, помещения для голосования. Международные наблюдатели обращают внимание на следующее:

- осведомлены ли члены избирательных комиссий о порядке установления итогов голосования;

- производится ли подсчет голосов в открытой обстановке, созданы ли национальным наблюдателям соответствующие и равные условия, в том числе для визуального ознакомления с отметками в бюллетенях в случаях и порядке, которые предусмотрены национальными законами;

- проводится ли подсчет голосов только членами избирательной комиссии или им каким-либо образом помогают иные лица;

- сколько времени требуется участковой избирательной комиссии, чтобы подсчитать голоса и внести результаты в протоколы, и сколько времени тратится на этот процесс избирательными комиссиями других уровней;

- соответствует ли количество зарегистрированных избирателей, отмеченных как проголосовавшие, количеству бюллетеней, извлеченных из ящиков (урн) для подсчета;

- подсчитываются ли бюллетени единым способом во всех избирательных комиссиях (например, содержание каждого бюл-

летеня оглашается членом избирательной комиссии и (или) визуально представляется присутствующим при подсчете лицам), как обеспечиваются их сортировка и сохранность;

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

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

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

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

- делаются ли официальными лицами (членами избирательной комиссии) какие-либо отметки на бюллетенях, за исключением тех, которые эти лица обязаны делать (например, указание на обороте бюллетеня причины признания его недействительным);

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

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

- как разрешаются избирательные споры во время подсчета голосов, сколько жалоб было подано и рассмотрено;

- насколько открыто и безопасно перевозятся протоколы, бюллетени и избирательные материалы по окончании подсчета голосов (наблюдатели могут сопровождать перевозку протоко-

лов об итогах голосования в соответствии с национальным законом либо — если данное право национальным законом не предоставлено — с согласия председателя избирательной комиссии); — передаются ли результаты голосования соответствующим вышестоящим избирательным комиссиям открытым, охраняемым и поддающимся проверке способом; правильно ли они суммируются.

Наблюдатели ведут мониторинг процесса подсчета голосов на всех уровнях избирательных комиссий.

Оценка состоявшихся выборов и референдумов. Результаты наблюдения за процессом голосования подлежат обсуждению для обобщения и использования при вынесении оценки состоявшихся выборов или референдума на предмет соответствия национальному законодательству и международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. Результаты международного наблюдения за выборами и референдумами представляются в форме заявления или заключения.

Международные наблюдатели на основе проведенного мониторинга высказывают свое мнение о том, насколько состоявшиеся выборы (референдум) соответствовали конституции и другим документам национального законодательства, международным обязательствам государства и стандартам демократических выборов, избирательных прав и свобод, и на основании мнений, оценок по результатам наблюдения коллегиально принимают итоговый документ (заявление Миссии наблюдателей от СНГ, заявление миссии наблюдателей от МПА СНГ, заключение группы международных наблюдателей от МПА СНГ, иной документ) (далее — Итоговый документ). Итоговый документ по результатам международного наблюдения за выборами и референдумами принимается от имени всей миссии (группы). Он может содержать рекомендации по совершенствованию национального законодательства и процесса организации выборов.

Итоговый документ содержит результаты долгосрочного и краткосрочного наблюдения, хронологию деятельности международных наблюдателей и их итоговые выводы. В документе, как правило, отражаются следующие вопросы: результаты анализа законодательства государства, в соответствии с которым осуществляются подготовка и проведение выборов

и референдумов; деятельность органов администрирования выборов и референдумов, в том числе основные мероприятия по подготовке и проведению выборов и референдумов, сам процесс администрирования выборов; предвыборная агитация; информирование граждан об электоральном процессе; активность СМИ; рассмотрение жалоб и разрешение споров в ходе электоральной кампании; посещение международными наблюдателями избирательных участков.

В Итоговом документе делается вывод о соответствии или несоответствии проведенного голосования на выборах или референдуме национальному законодательству, международным принципам и стандартам демократических выборов.

После завершения избирательных процедур и подведения итогов выборов МИМРД МПА СНГ представляет национальному органу администрирования выборов государства — организатора выборов доклад, подготовленный на основании сделанных выводов. Для обсуждения доклада организуется, при возможности, совместное с национальным органом администрирования выборов мероприятие (круглый стол, конференция) с участием всех заинтересованных сторон.

Заключение

Наукоемкая и наукометрическая методология наблюдения за выборами и референдумами предоставляет заинтересованным лицам практическую возможность осуществления объективного международного мониторинга, содействующего укреплению демократических процессов в государстве и обществе. Универсальность и объективность разработанной авторами монографии методологической модели проявляются в ряде позиций, которые следует выделить в заключении.

Во-первых, универсальность применения методологии в работе международных наблюдателей от СНГ заключается в возможности ее применения в разных странах и регионах мира независимо от политической ориентированности и национально-культурных особенностей государственно-правовых систем. Это обеспечивает унификацию и универсализацию мониторинга избирательных процессов, создает равные условия для профессиональной оценки реализации государствами стандартов демократических выборов и референдумов.

Во-вторых, объективность предлагаемой методологии достигается независимой и беспристрастной работой международных наблюдателей в рамках информационно-аналитической деятельности, наблюдения и вынесения оценки. Электоральная индифферентность международных наблюдателей обеспечивается в том числе за счет четкого и последовательного выполнения методологических принципов и профессионального использования научных методов осуществляемого мониторинга.

В-третьих, использование методов научного познания, таких как анализ данных, анкетирование, статистические методы и экспертные оценки, делает мониторинг многосторонним процессом, создающим новое знание о текущих общественных процессах. Методология позволяет выявлять нарушения и противоречия в избирательных процедурах, основываясь на доказанных фактах.

В-четвертых, методология международного наблюдения предполагает публичность обсуждения и прозрачность результатов международного наблюдения. Отчеты и рекомендации, созданные на основе методологии, публикуются и обсуждаются как на национальном, так и на международном уровне.

В-пятых, результаты международного наблюдения за выборами и референдумами формируют новое научное знание, которое может быть использовано в анализе общественных процессов, следовательно, объективное международное наблюдение на основе применения методов и методологических подходов, представленных в книге, является инструментом научного познания.

Распространенной практикой является участие в международном наблюдении представителей научного сообщества, владеющих богатым научно-исследовательским инструментарием и способных объективно, на основе научных критериев дать оценку электоральному процессу в соответствии с положениями национального законодательства и международными стандартами демократических выборов.

Научный подход к реализации международного наблюдения создает новые возможности в изучении избирательного законодательства и процесса. По результатам наблюдения у той страны, где проходит электоральный процесс, появляются дополнительные ресурсы для развития избирательной системы.

Научная методология, обладая универсальностью, позволяет учитывать историко-географические особенности, локальный и глобальный контекст развития государства, в котором проводятся выборы или референдум. Это имеет принципиальное значение для поступательного совершенствования принципов организации социальной системы страны в целом, что является важным положительным эффектом применения научной методологии при реализации методики международного наблюдения.

Методология международного наблюдения за выборами и референдумами, разработанная в СНГ, представляет собой инструмент для поддержания демократических стандартов и обеспечения соблюдения прав избирателей в разных странах мира. Она имеет фундаментальное значение для укрепления демократических процессов и создания равных возможностей для всех участников электоральных процессов.

От авторов

Разработанная на основе универсальной наукоемкой и наукометрической методологии методика международного наблюдения является одной из разновидностей комплексной методики наблюдения за выборами и референдумами и применяется наряду с методикой национального наблюдения. При этом общая методология выступает в качестве базового основания реализации методики международного наблюдения миссиями и группами наблюдателей от СНГ.

Следует особо подчеркнуть, что методика национального наблюдения, в отличие от международного аналога, предусматривает категорию «субъективного интереса», связанного с определенным родом «ангажированностью» наблюдателей, руководствующихся в процессе мониторинга своего рода «заказом» электоральной группы, от имени которой они выступают. Такая позиция обуславливает определенную предвзятость к определению целеполаганий и содержательной оценке избирательного процесса в целом и деятельности его организаторов и участников, в частности.

Национальные наблюдатели, являющиеся, например, членами или волонтерами политических партий, общественно-политических движений, представителями кандидатов в депутаты, на пост мэра, губернатора или президента, ведут свою деятельность, как правило, с учетом интересов, предписаний субъекта своего выдвижения в наблюдатели. По нашему мнению, связь политического интереса с реализацией методики по наблюдению за выборами и референдумами следует определить как **принцип электоральной вовлеченности**.

Согласно международным правовым актам в сфере демократического развития не допускается применение международными наблюдателями данного принципа в своей деятельности. В противном случае этим международные наблюдатели нару-

шают основополагающие принципы и нормы международного электорального права и вмешиваются во внутренние дела государств.

Однако большинство международных мониторинговых структур не имеют своей методологии международного наблюдения и не руководствуются при мониторинге методологией международного наблюдения, которая, к слову, разработана и применяется миссиями и группами международных наблюдателей Содружества Независимых Государств.

Методика региональных межгосударственных мониторинговых структур (например, ОБСЕ, Совет Европы), выступающих от имени «коллективного Запада», может рассматриваться как исключая научные основы или принцип объективности (либо пренебрегающая ими), задействование которых достигается применением научно-исследовательского инструментария и недопущением каких бы то ни было политических предпочтений субъектов наблюдения. Примером такого типа методик является инструментарий, применяемый Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Отметим, что данная методика, закрепленная в Руководстве по наблюдению за выборами (последняя редакция — 2010 год), предполагает применение в работе наблюдателей лишь трех руководящих принципов: независимости, беспристрастности и профессионализма, что, очевидно, недостаточно для обеспечения реальной объективности международного наблюдения. Наши недружественные западные партнеры, декларируя стремление к объективности, на практике стремятся использовать институт международного наблюдения в качестве средства давления на государственную электоральную политику, что позволяет рассматривать данную деятельность в качестве реальной угрозы национальному электоральному суверенитету.

Международные наблюдатели, представляющие государства — участников СНГ, основываются в своей деятельности на научной методологии и методах, подробно описанных в первой и второй главах монографии, реализуют методики мониторинга в соответствии с принципами, закрепленными международными правовыми документами, в том числе принципом

объективности, который в контексте международного участия в мониторинге может именоваться принципом электоральной индифферентности.

Руководитель авторского коллектива —
эксперт МИМРД МПА СНГ
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Р. А. Ромашов

Список источников и литературы

Анализ региональных стандартов международного наблюдения за выборами, принятых в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Содружестве Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Африканском союзе (АС), Организации Американских Государств (ОАГ): аналитический доклад Российского общественного института избирательного права // Российский общественный институт избирательного права. — URL: https://roiip.ru/images/data/gallery/8_2504_DOKLAD_Analiz_regional_nih_standartov_mezhdunarodnogo_nablyudeniya_.pdf.

Антюшин Н. А. К вопросу о методике международного наблюдения за выборами // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. — 2018. — Т. 4. — № 4. — С. 100–109.

Безопасность избирательного процесса / А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, О. Н. Лешенюк [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 96 с.

Борисов И. Б., Игнатов А. В. Международное наблюдение на выборах: проблемы институализации // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2021. — № 4. — С. 12–16.

Бочкарев С. А. Герменевтика как потенциал науки уголовного права // Вестник Российского университета дружбы народов. Юридические науки. — 2018. — Т. 22. — № 4. — С. 463–480.

Выборы в мире: международное наблюдение / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов; под общ. ред. И. Б. Борисова. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права, 2015. — 168 с.

Гадоев Б. С. Особенности выборной демократии // Вестник Таджикского национального университета. — 2015. — № 3–5. — С. 123–126.

Гришин Н. В., Линдерс А. М. Р. История международного наблюдения за выборами // Вестник Томского государственного университета. История. — 2024. — № 87. — С. 129–135.

Гришин Н. В. Политика государств в отношении международного наблюдения за выборами // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. — 2021. — Т. 17. — № 2. — С. 150–162.

Гришин Н. В. Политико-правовые проблемы современных форм международного наблюдения за выборами // Проблемы права. — 2024. — № 2 (94). — С. 9–16.

Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»: принята постановлением № 31-5 от 25 ноября 2008 года на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/902157665>.

Игнатов А. В. О некоторых проблемах международного наблюдения за выборами как механизма международной защиты избирательных прав граждан // Избирательное законодательство и практика. — 2016. — № 1. — С. 36–40.

Игнатов А. В. Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ: на пути к реформе института международного наблюдения // Право и политика. — 2012. — № 9. — С. 104–107.

Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З: с исправлениями и дополнениями от 16 февраля 2023 года // Национальный центр законодательства и правовой информации Республики Беларусь. — URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370>.

Караваев С. Г., Мушкет И. И., Козьяк Е. В. Институт объективного международного наблюдения за выборами и референдумами и его влияние на политическую интеграцию (на примере внеочередных выборов Президента Республики Казахстан 20 ноября 2022 года и внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан 19 марта 2023 года) // Государственное управление и государственная служба. — 2023. — № 3 (86). — С. 71–81.

Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. — Москва: Директ-Медиа, 2014. — 477 с.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

Конвенция о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Исполнительный комитет СНГ. — URL: <https://cis.minsk.by/page/616>.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека // Исполнительный комитет СНГ. — URL: <https://cis.minsk.by/page/11326/konvencii-sodruzestva-nezavisimyh-gosudarstv-o-pravah-i-osnovnyh-svobodah-celoveka-26-maa-1995-g-minsk>.

Кохановский В. П. Философия и методология науки: учебник для высших учебных заведений. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. — 576 с.

Левкин И. М. Основы информационно-аналитической работы: учебное пособие / И. М. Левкин; Федеральное агентство по образованию; Федеральное гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Северо-Западная акад. гос. службы. — Санкт-Петербург: Изд-во СЗАГС, 2008. — 206 с.

Макаренко С. И. Справочник научных терминов и обозначений. — Санкт-Петербург: Научное издание, 2019. — 254 с. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_39201854_32126138.pdf.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/racesconv.shtml.

Международное наблюдение за выборами / А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, С. Г. Караваев [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 84 с.

Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 де-

кабря 1966 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

Методология научного исследования: учебник / А. О. Овчаров, Т. Н. Овчарова. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: Инфра-М, 2023. — 310 с.

Митина О. В., Евдокименко А. С. Методы анализа текста: методологические основания и программная реализация // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Психология. — 2010. — № 40 (216). — С. 29–38.

Мушкет И. И., Караваев С. Г., Козяк Е. В. Объективность международного наблюдения за выборами как фактор реализации интеграционной политики государств — участников СНГ // Интеграционные процессы в Евразии: состояние, вызовы, перспективы: сборник научных статей I Международной научно-практической конференции (Минск, 17 февраля 2023 года) / Факультет международных отношений Белорусского государственного университета. — Минск: Четыре четверти, 2023. — С. 22–28.

Мушкет И. И. Институт международного наблюдения за выборами и референдумами как гарант противодействия иностранному вмешательству в избирательный процесс // Противодействие внешним вызовам и угрозам: парламентское измерение Союзного государства: материалы международной конференции в рамках постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства (заседание шестьдесят четвертое, 21 мая 2021 года, Москва — Минск) / под ред. С. Г. Стрельченко. — Москва: Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, 2021. — С. 121–125.

Наблюдательные миссии Общественной палаты Российской Федерации на выборах за рубежом в 2022 году. — Москва: Общественная палата Российской Федерации, 2023. — 143 с.

Нечкин А. В. Глава государства в странах Содружества Независимых Государств. — Москва: Норма, 2023. — 288 с.

Новиков А. М., Новиков Д. А. Методология: словарь системы основных понятий. — Москва: Либроком, 2013. — 208 с. — URL: http://www.anovikov.ru/dict/met_sl.pdf.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ: с исправлениями и дополнениями от 15 мая 2024 года // Официальный интернет-

портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102076507&rdk=>.

О международном наблюдении за выборами и референдумами: модельный закон: принят постановлением № 54-4 от 28 октября 2022 года на пятьдесят четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1063.

О Положении о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: решение Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 26 марта 2004 года // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. — URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/4765#text>.

Остин Дж. Слово как действие // Новое в зарубежной лингвистике: сборник статей. — Вып. 17: Теория речевых актов. — Москва: Прогресс, 1986. — С. 22-129.

О частичном внедрении голосования по почте: Закон Республики Молдова от 26 апреля 2024 года № 109 // Monitorul oficial al Republicii Moldova. — URL: <https://monitorul.gov.md/ro/monitor/2899>.

Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 144 с.

Рекомендации по противодействию иностранному вмешательству в национальные выборы и референдумы: приняты постановлением № 54-4 от 28 октября 2022 года на пятьдесят четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1066.

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами: приняты постановлением № 36-13 от 16 мая 2011 года на тридцать шестом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств // Межпарламентская Ассамблея государств — участ-

ников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii/70.

Референдумы в странах Содружества Независимых Государств / Б. С. Гадоев, Б. А. Сафарзода, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 176 с.

Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами. — Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2007. — 90 с.

Руководство по наблюдению за выборами: 6-е изд. — Варшава: БДИПЧ ОБСЕ, 2010. — 152 с.

Словарь международного наблюдателя. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2022. — 86 с.

Стандарты демократических выборов: история и практика / А. С. Бояшов, В. И. Лысенко, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 136 с.

Чуров В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б. С. Эбзеева. — Москва: Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2017.

Aniekwe C. C., Atuobi S. Two Decades of Election Observation by the African Union: A Review // Journal of African Elections. — 2016. — Vol. 15. — № 1.

Binder C. Posibilidades y límites de la observación electoral internacional en democracias frágiles o precarias // Revista de la Facultad de Derecho de México. — 2018. — Vol. 68. — № 270. — P. 77-104.

Carroll D. J., Davis-Roberts A. The Carter Center and Election Observation: An Obligations-Based Approach for Assessing Elections // Election Law Journal. — 2013. — Vol. 12. — № 1. — P. 87-93.

Eicher P. Improving OSCE Election Observation // Security and Human Rights. — 2009. — Vol. 20. — № 4. — P. 264-276.

Election Obligations and Standards: A Carter Center Assessment Manual. — Atlanta: The Carter Center, 2014. — 332 p.

Handbook for European Union Election Observation. — Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016. — 225 p.

Kelley J. G. *Monitoring democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails.* — 2012.

Methods for Election Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. — Washington, DC: Organization of American States, 2007. — 38 p.

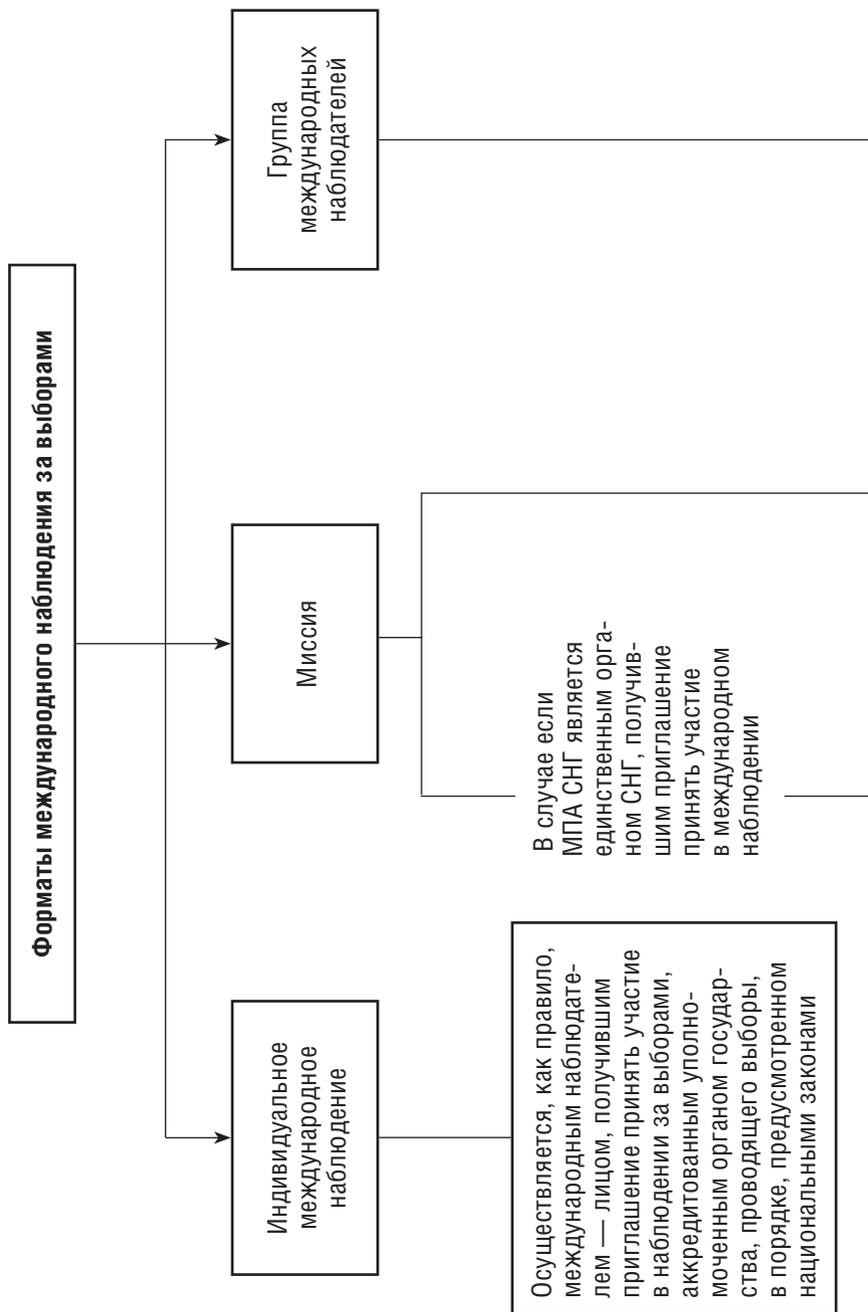
Pascual Planchuelo V. C. *La observación electoral internacional de las organizaciones intergubernamentales. Su alcance en derecho internacional público y en la generación del derecho a la democracia.* — 2016.

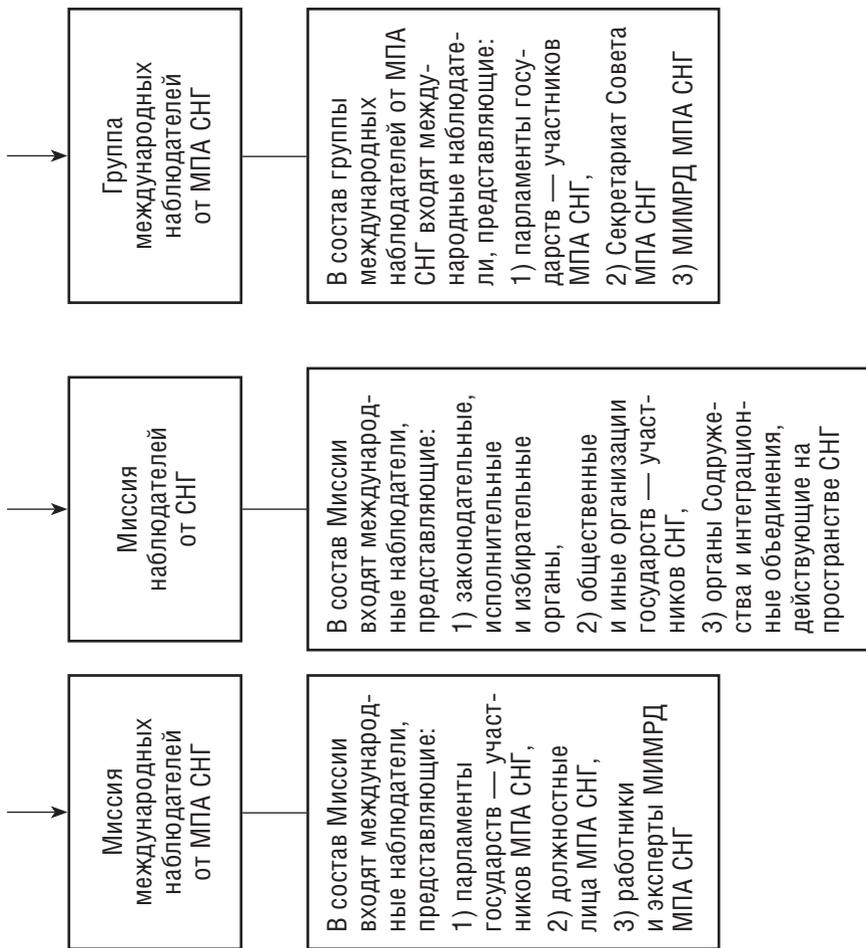
Practical Handbook for Election Observation. — Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España, 2016. — 209 p.

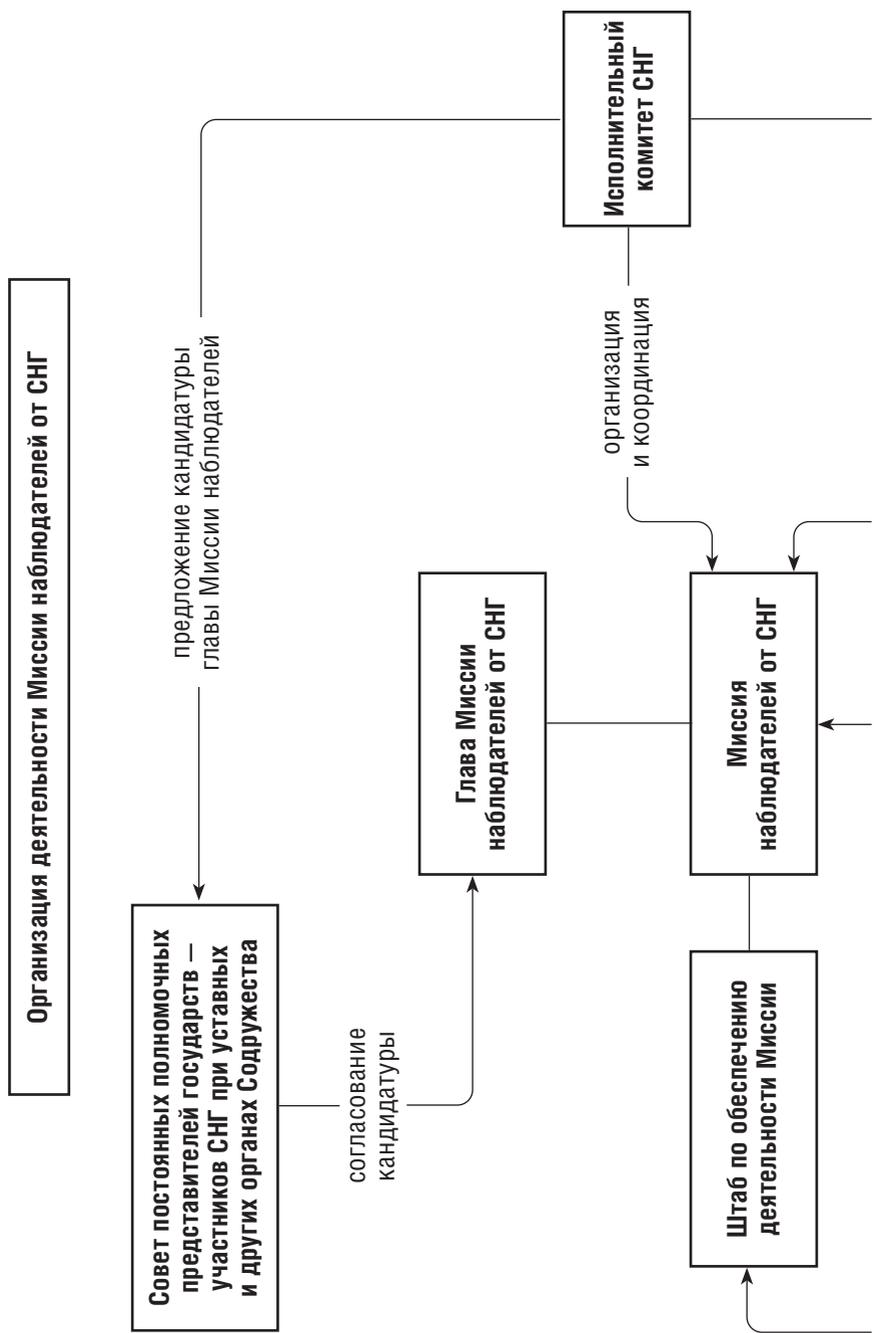
Приложения

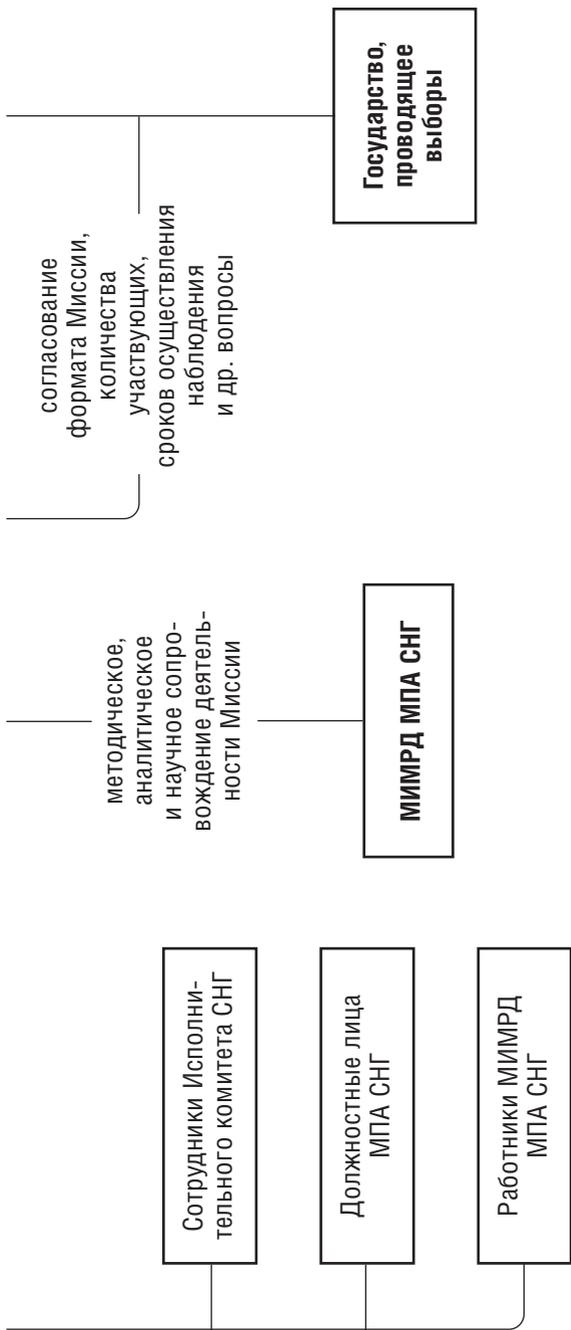
Методические и организационные основы работы международных наблюдателей от СНГ

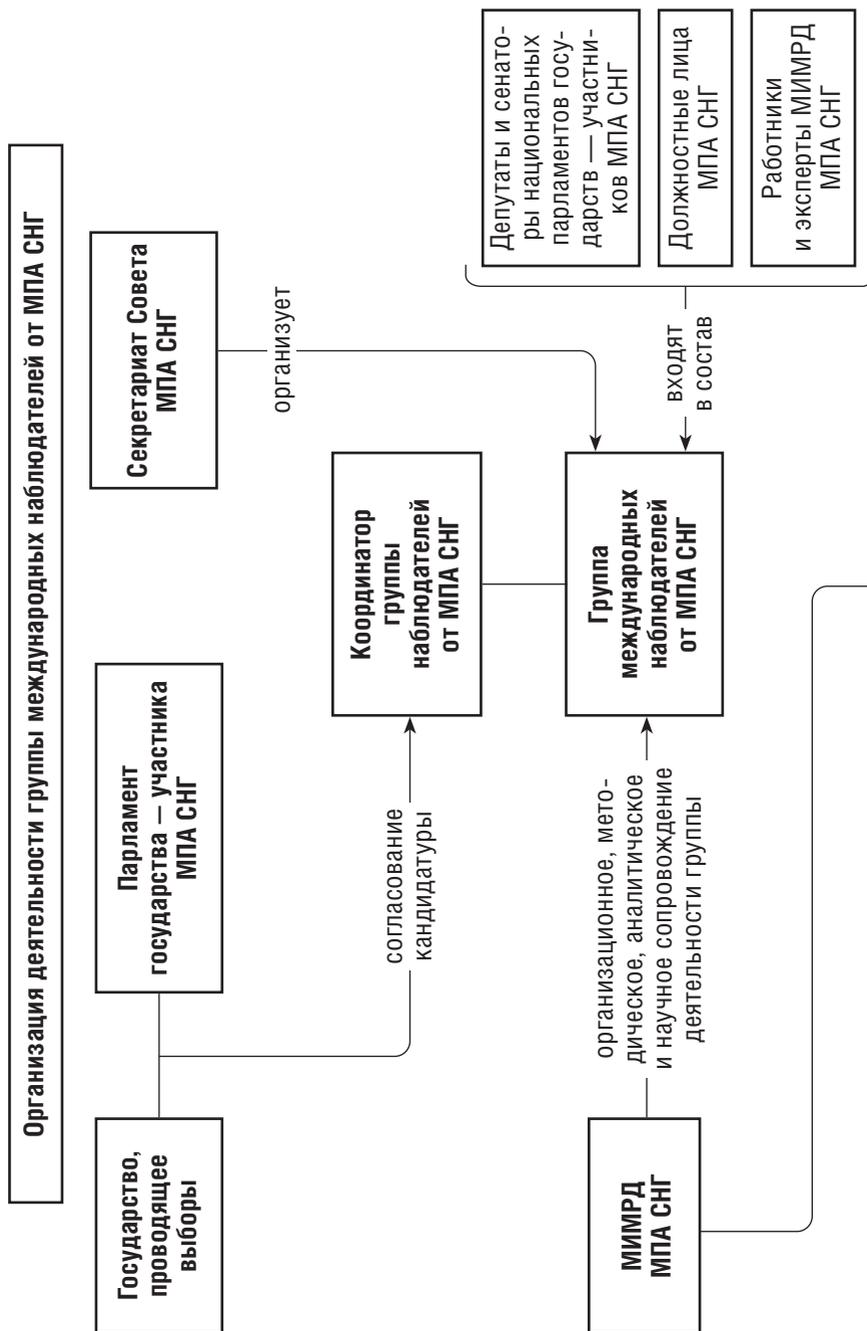


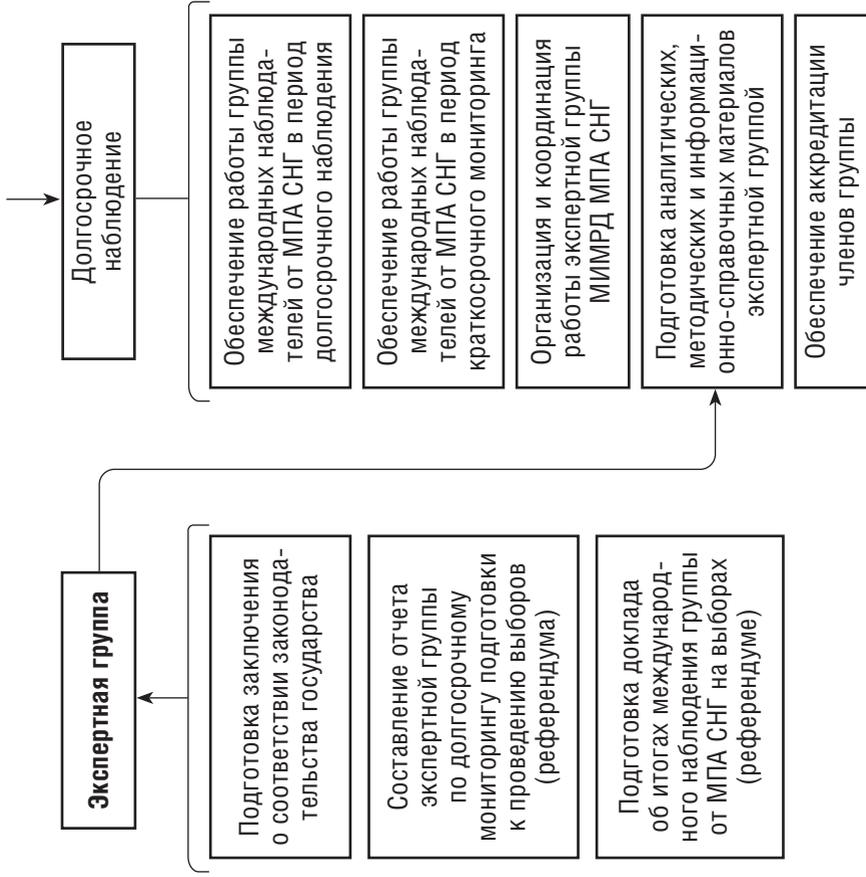












ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о соответствии законодательства, регулирующего проведение внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики, назначенных на 7 февраля 2024 года, международным стандартам демократических выборов

Заключение, подготовленное Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ в рамках наблюдения за проводимыми 7 февраля 2024 года внеочередными выборами Президента Азербайджанской Республики¹, содержит анализ соответствия национального законодательства, регулирующего проведение выборов, документам ООН (Всеобщей декларации прав человека ООН; международным пактам о правах человека; принятому Комитетом ООН по правам человека Замечанию общего порядка, толкующему принципы демократических выборов, приведенные в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) и положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (далее — Конвенция СНГ). Национальное регулирование в области подготовки и проведения выборов также рассматривалось в контексте Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (далее — Рекомендации МПА СНГ), рекомендаций, содержащихся в итоговых документах Миссии наблюдателей от СНГ и групп наблюдателей от МПА СНГ по наблюдению за ранее проводимыми в Азербайджанской Республике общенациональными

¹ Об объявлении внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 7 декабря 2023 года // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. — URL: <https://president.az/ru/articles/list/documents/1>.

выборами и референдумами, а также вопросов и рекомендаций, содержащихся в докладах Специального докладчика Совета ООН по правам человека.

Общая характеристика законодательства

Согласно Конституции Азербайджанской Республики² (далее — Конституция) единственным источником государственной власти является народ Азербайджана (статья 1), который обладает суверенным правом свободно и независимо определять свою судьбу и учреждать свою форму правления. Это право азербайджанский народ реализует непосредственно путем всенародного голосования и посредством делегирования своих представителей в государственные и муниципальные органы единой системы публичной власти (пункты 1, 2 статьи 2).

Выборы в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики³ (далее — Избирательный кодекс) определяются как свободные и добровольные, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (пункты 1, 2 статьи 2).

² Конституция Азербайджанской Республики: принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года: с изменениями и дополнениями по состоянию на 26 сентября 2016 года // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. — URL: <https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution>.

³ Избирательный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ІІQD; в редакции законов от 11 ноября 2003 года № 516-ІІQD, 8 июня 2004 года № 685-ІІQD, 12 октября 2004 года № 771-ІІQD, 30 декабря 2004 года № 819-ІІQD, 4 марта 2005 года № 856-ІІQD, 28 июня 2005 года № 957-ІІQD, 14 июня 2005 года № 938-ІІQD, 23 декабря 2005 года № 35-ІІІQD, 16 июня 2007 года № 385-ІІІQD, 2 июня 2008 года № 611-ІІІQD, 16 декабря 2008 года № 739-ІІІQD, 5 марта 2010 года № 972-ІІІQD, 18 июня 2010 года № 1035-ІІІQD, 1 февраля 2011 года № 55-ІVQD, 20 апреля 2012 года № 327-ІVQD, 30 апреля 2013 года № 632-ІVQD, 3 апреля 2015 года № 1243-ІVQD, 7 апреля 2017 года № 578-VQD, 15 декабря 2017 года № 917-VQD, 6 марта 2018 года № 1022-VQD, 18 декабря 2018 года № 1397-VQD, 1 февраля 2019 года № 1460-VQD, 19 мая 2020 года № 114-VIQD, 6 июля 2023 года № 963-VIQD // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: <https://msk.gov.az/uploads/qanunvericilik/Izbitratelniy-Kodeks-2024.pdf>.

Согласно Конституции Президент является главой государства, олицетворяет единство народа и обеспечивает преемственность государственности (пункт 1 статьи 8). Одновременно Президент является главой исполнительной власти (статья 99).

Полномочия и основные положения, касающиеся выборов Президента Республики, раскрываются в главе VI Конституции (статьи 99–113), включая особое право Президента назначать первого вице-президента и вице-президентов Азербайджанской Республики (статья 103).

С учетом того, что срок полномочий Президента определяется в Конституции как семь лет (пункт 1 статьи 101), Избирательный кодекс устанавливает дату назначения выборов Президента на вторую среду того месяца, в который прошли предыдущие выборы Президента (пункт 1 статьи 178). Поскольку данные выборы являются внеочередными, то в отношении них действуют положения статьи 179 Избирательного кодекса, согласно которым внеочередные выборы назначаются Центральной избирательной комиссией Азербайджанской Республики (далее — ЦИК) в срок не позднее одной недели со времени принятия соответствующего решения. День внеочередных выборов назначается на среду и проводится в течение трех месяцев с момента издания соответствующего решения об их проведении. Согласно Конституции основанием проведения внеочередных выборов может выступать в том числе решение Президента (пункт 1 статьи 101).

Основываясь на конституционных положениях, законодательство Азербайджанской Республики подробно регламентирует все стадии избирательного процесса, закрепляя конкретные гарантии соблюдения избирательных прав.

Специальное регулирование подготовки и проведения выборов осуществляет особый законодательный акт — Избирательный кодекс. В частности, в нем определены права и обязанности всех субъектов избирательных правоотношений, а также установлен порядок проведения всех стадий избирательного процесса.

Отдельные вопросы избирательного процесса регулируются Уголовным кодексом Азербайджанской Республики⁴, Кодексом

⁴ Уголовный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 года № 787-IQ: с изменениями и до-

Азербайджанской Республики об административных проступках⁵ (далее — Административный кодекс), Гражданским кодексом Азербайджанской Республики⁶, Законом Азербайджанской Республики «О свободе собраний»⁷ и другими нормативными актами. В целом представляется возможным сделать вывод, что нормативно-правовая база, регламентирующая избирательные процессы в Азербайджанской Республике, является достаточной.

Правовую базу выборов также составляют подзаконные акты, в первую очередь постановления ЦИК. Полномочия ЦИК регулируются Избирательным кодексом (статьи 17–28 глав III и IV). Следует отметить большую активность ЦИК, принявшей с момента назначения внеочередных президентских выборов 55 постановлений. При этом значительная их часть носит технический характер и касается назначения и утверждения результатов заседаний сессий самой ЦИК, назначения новых членов окружных избирательных комиссий и т. д. Реализации избирательного законодательства посвящены такие решения ЦИК, как: «Об одобрении Плана основных мер и действий по подготовке и проведению внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики»⁸, «О создании рабочей группы

полнениями по состоянию на 21 ноября 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2670.

⁵ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 года № 96-VQ «Об утверждении Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках»: с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 октября 2023 года // Информационная система «Континент». — URL: https://continent-online.com/Document?doc_id=36865427.

⁶ Гражданский кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года № 779-IQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 октября 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2577.

⁷ О свободе собраний: Закон Азербайджанской Республики от 13 ноября 1998 года № 537-IQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2018 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2680.

⁸ Об одобрении Плана основных мер и действий по подготовке и проведению внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики

по расследованию жалоб на действия (бездействия) и решения, нарушающие равенство избирательных прав граждан при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики»⁹, «О внедрении обучающей программы при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики»¹⁰ и др.

Правовое регулирование избирательного процесса в Азербайджанской Республике, наряду с актами национального законодательства, включает принципы и нормы международного права. Согласно статье 7 Конституции «в Азербайджанской Республике государственная власть ограничивается во внутренних вопросах только правом, во внешних вопросах — только положениями, вытекающими из международных договоров, участницей которых является Азербайджанская Республика» (пункт 2 статьи 7). При этом согласно статье 148 Конституции «международные договоры, участницей которых является Азербайджанская Республика, — неотъемлемая составная часть системы законодательства Азербайджанской Республики» (пункт 2 статьи 148). Баланс между национальным правом и международными нормами, принятыми и ратифицированными в установленном законом порядке, определяется статьей 151, согласно которой «при возникновении противоречия между нормативными правовыми актами, входящими в систему законодательства

от 8 декабря 2023 года № 7/15 // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_AC55FD-CAA8E7-556EBC-9209DE-2797AC-BFB2E0.pdf.

⁹ О создании рабочей группы по расследованию жалоб на действия (бездействия) и решения, нарушающие равенство избирательных прав граждан при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 8 декабря 2023 года № 7/17 // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_E6CF2B-9394DE-C4B4EF-E7A29E-BA5589-A8E67C.pdf.

¹⁰ О внедрении обучающей программы при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 16 декабря 2023 года № 8/21 // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_63C9C1-9A1F6C-183DB9-71C0F2-7F3CAE-75414F.pdf.

Азербайджанской Республики (исключая Конституцию Азербайджанской Республики и принятые путем референдума акты), и межгосударственными договорами, участницей которых является Азербайджанская Республика, применяются международные договоры».

Среди международных нормативных документов, регулирующих избирательное право, можно выделить Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года¹¹, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года¹², Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года¹³, Конвенцию против коррупции 2003 года¹⁴, Конвенцию ООН о правах инвалидов 2006 года¹⁵.

Проведенный анализ соответствия национального законодательства Азербайджанской Республики нормам и принципам международного права, позволяет констатировать, что национальное законодательное регулирование процессов организации и проведения выборов Президента Азербайджанской Республики соответствует международным стандартам демократических выборов.

¹¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml.

¹² Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

¹³ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

¹⁴ Конвенция против коррупции: принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

¹⁵ Конвенция ООН о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

Закрепление в национальном законодательстве отдельных международных избирательных стандартов, а также гарантий их реализации

Всеобщее избирательное право

Всеобщность избирательного права является его важнейшей характеристикой, гарантируемой Конституцией (пункт 2 статьи 2) и Избирательным кодексом (пункт 1 статьи 2). При этом на конституционном и законодательном уровнях закреплена возможность реализации пассивного избирательного права начиная с 18-летнего возраста, что соответствует в том числе положениям Конвенции СНГ (статья 2)¹⁶, международным правовым стандартам и мировой практике.

Права голоса на выборах Президента лишены лица, признанные судом недееспособными (пункт 2 статьи 56 Конституции). Данное ограничение является общемировой практикой и широко распространено. В частности, Рекомендации МПА СНГ допускают ограничение активного избирательного права в отношении признанных по суду недееспособными граждан с соблюдением принципа пропорциональности (пункт 1.4 Рекомендаций МПА СНГ)¹⁷. Следует отметить недостаточную конкретизацию положений о правах инвалидов. В Замечаниях общего порядка Комитета по правам инвалидов при ООН говорится, что «способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их политических прав, в том числе права голосовать, права выдвигать свою кандидатуру на выборах» (пункт 48 статьи 29 Замечания общего порядка № 1)¹⁸.

¹⁶ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года // Исполнительный комитет СНГ. — URL: <https://cis.minsk.by/page/616>.

¹⁷ Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf>.

¹⁸ Замечание общего порядка № 1 (2014) к Конвенции ООН о правах инвалидов // База договорных органов // Объединенные Нации. Права человека. Догово-

В соответствии с законодательством Азербайджанской Республики активным избирательным правом обладают лица, осужденные решением суда и отбывающие наказание в местах лишения свободы.

К особенностям проведения выборов в Азербайджанской Республике следует отнести выделение особой категории «не участвующих в голосовании» (статья 16 Избирательного кодекса), к которой относятся граждане, находящиеся в день голосования в самолетах, аэропортах, поездах, на железнодорожных станциях, в экспедициях (пункт 1 статьи 16), а также на борту морских судов и на нефтегазодобывающих платформах, если там не созданы участковые избирательные комиссии (пункты 2, 3 статьи 16). Кроме того, в число «не участвующих в голосовании» входят граждане, находящиеся в иностранном государстве, где отсутствует азербайджанское дипломатическое представительство или консульство либо избирательный пункт при посольстве или консульстве не создан (пункт 4 статьи 16).

В целях обеспечения реализации избирательных прав в отношении представителей вышеназванных групп решением ЦИК могут быть созданы избирательные участки на нефтеплатформах, расположенных в принадлежащем Азербайджанской Республике секторе Каспийского моря, на судах, находящихся в день голосования в плавании (если численность избирателей более 50), в местах временного пребывания избирателей (в больницах, санаториях, домах отдыха) (пункт 4 статьи 35 Избирательного кодекса). Создание избирательных участков для граждан, находящихся за пределами Азербайджанской Республики, регулируется решениями глав посольств и консульств с учетом местных условий (пункт 8 статьи 35).

Еще одной особенностью избирательного законодательства Азербайджанской Республики является наличие активного избирательного права у лиц без гражданства, проживающих на территории Азербайджанской Республики не менее пяти лет непрерывно (пункт 2 статьи 12 Избирательного кодекса). Вместе с тем данное право не распространяется на иностранных

ворные органы. — URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F1&Lang=ru.

граждан, которые с учетом того же ценза оседлости получают право голосования только на муниципальных выборах (пункт 3 статьи 12).

Регистрация избирателей является пассивной и централизованной. Списки избирателей формируются ЦИК на основании данных, предоставляемых участковыми избирательными комиссиями (пункты 1, 2 статьи 45 Избирательного кодекса). Списки обновляются до 30 мая каждого года и уточняются за 25 дней до выборов (пункт 1 статьи 46). Отдельные сроки предусмотрены для уточнения списков избирателей, проживающих в труднодоступных местах, — не позднее двух дней с момента создания участковой избирательной комиссии (пункт 5 статьи 46); для военнослужащих, находящихся в воинских частях, проживающих в пределах территории расположения воинской части, членов семей военнослужащих, лиц, содержащихся в следственных изоляторах и отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, — не менее чем за 20 дней до выборов (пункт 6 статьи 46); в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха), на судах, находящихся в день голосования в плавании, — не позднее пяти дней до выборов (пункт 7 статьи 46). Если в воинской части, следственном изоляторе, местах лишения свободы не создается избирательный участок, соответствующий руководитель должен передать сведения об избирателях в местную участковую комиссию не позднее чем за 35 дней до дня голосования (пункт 9 статьи 46).

В целом порядок включения граждан в списки участников выборов соответствует международным стандартам. Граждане имеют право подать жалобу на ошибки и неточности в списках избирателей в соответствующую избирательную комиссию, а при отказе в принятии и рассмотрении жалобы — в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд апелляционной инстанции (пункт 2 статьи 48, пункт 3 статьи 112). При этом избиратели, не включенные в списки, могут быть внесены в дополнительный список в день голосования по предъявлению документа, удостоверяющего личность. За нарушение права граждан на ознакомление со списками избирателей, необоснованный отказ от рассмотрения заявлений и жалоб, а также за нарушение

сроков оформления списков избирателей для сотрудников избирательных комиссий предусмотрена ответственность согласно пункту 3 статьи 173 Административного кодекса в виде штрафа в размере от 150 до 250 манатов.

Пассивное избирательное право на выборах Президента Азербайджанской Республики принадлежит всем гражданам, обладающим активным избирательным правом. В качестве ограничений законом определяется ценз оседлости — 10 лет, запрет на наличие двойного гражданства, требование об отсутствии судимости за тяжкие преступления, наличие высшего образования, отсутствие обязательств перед иностранными государствами (статья 100 Конституции). Кроме того, пункт 3 статьи 56 Конституции устанавливает возможность ограничения избирательного права военнослужащих, судей, государственных служащих, религиозных деятелей, лиц, лишенных свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

В Избирательном кодексе уточняется понятие обязательства перед иностранными государствами — таковыми признаются отношения, возникающие в связи с проживанием гражданина Азербайджанской Республики в иностранном государстве свыше пяти лет, являющиеся причиной наличия продолжительных, крепких и стабильных связей в сфере регистрационных и налоговых обязательств, обязательство не оставлять территорию страны свыше определенного срока, а также другие политические или юридические обязательства (подпункт 4 пункта 3 статьи 13 Избирательного кодекса). Также уточняется, что пассивного избирательного права лишены лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также лица, осужденные по статьям, предусмотренным пунктами 4, 5 статьи 15 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики (подпункты 1, 2 пункта 3 статьи 13 Избирательного кодекса).

Такой подход является распространенным в мировой практике законодательного регулирования электоральных процессов. Тем не менее, следуя принципам, закрепленным в Замечании общего порядка Комитета по правам человека ООН № 25¹⁹,

¹⁹ Замечание общего порядка № 25: принято на 57-й сессии ООН 12 июля 1996 года // Замечание общего порядка в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах // База договор-

представляется возможным усовершенствовать избирательное законодательство Азербайджанской Республики путем уточнения составов преступлений.

Кроме того, в Избирательном кодексе раскрываются положения пункта 3 статьи 56 Конституции, в соответствии с которым «право военнослужащих, судей, государственных служащих, религиозных деятелей, лиц, лишенных свободы по вступившему в законную силу приговору суда, других лиц, указанных в настоящей Конституции и законе, быть избранными может ограничиваться законом». В пункте 2 статьи 14 Избирательного кодекса среди лиц, которые не могут претендовать на избрание Президентом Азербайджанской Республики в силу несовместимости обязанностей, перечисляются: военнослужащие (во время нахождения на военной службе); судьи (во время исполнения обязанностей судьи); государственные служащие (во время нахождения на государственной службе); священнослужители (во время занятия профессиональной религиозной деятельностью). Согласно статье 53 Избирательного кодекса кандидат, занимающий должность, являющуюся несовместимой с выборной, при выдвижении кандидатуры должен предоставить письменные гарантии, что покинет данную должность в случае избрания.

В законодательстве Азербайджанской Республики возрастной ценз для реализации пассивного избирательного права на выборах Президента (18 лет) такой же, как и для реализации активного избирательного права, что отличает избирательную систему Азербайджанской Республики от избирательных систем других государств — участников СНГ и иных государств мира.

Избирательное законодательство Азербайджанской Республики в части гарантий всеобщего избирательного права на выборах Президента соответствует международным стандартам и общепринятым практикам.

Равное избирательное право

Избирательный кодекс устанавливает принцип равенства голосов избирателей в статье 4, согласно которой граждане уча-

ных органов // Объединенные Нации. Права человека. Договорные органы. — URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=11.

ствуют в выборах и референдуме на равных основаниях, при каждом голосовании каждый гражданин имеет один голос, каждый голос граждан имеет равноправную силу.

Каждый избиратель может быть включен в список избирателей только по одному избирательному участку. При обнаружении включения избирателя в список избирателей на более чем одном участке избирательная комиссия, исследовав причины этого, обеспечивает сохранение избирателя в одном списке. Если избиратель заведомо был включен более чем в один список избирателей, то он в соответствии с Административным кодексом может быть привлечен к административной ответственности (пункт 10 статьи 47 Избирательного кодекса). Статья 172 Административного кодекса устанавливает наказание за подобный проступок в виде штрафа в размере от 800 до 1000 манатов.

Для усиления обеспечения персонального и однократного голосования Избирательный кодекс предусматривает процедуру маркировки пальцев избирателей. Участковая избирательная комиссия осуществляет маркировку пальца избирателя при получении избирательных бюллетеней в день голосования путем использования безвредной невидимой жидкости, наносимой на большой палец левой руки избирателя. Для определения маркировки пальца избирателя до получения избирательного бюллетеня используется ультрафиолетовая лампа (статья 102 Избирательного кодекса). Избирателю, отказывающемуся от маркировки, разъясняется, что ему избирательный бюллетень не будет выдаваться. Если избиратель не соглашается, следует попросить его удалиться с избирательного участка. Об этом в избирательный список вносится запись «отказался от маркировки». Если избиратель соглашается, маркировка наносится на большой палец левой руки (пункт 6 статьи 104). В случае если подобная маркировка выявлена до выдачи бюллетеня, бюллетень не выдается.

Следует заметить, что такая форма дополнительной проверки избирателей, призванная гарантировать равенство голосов и обезопасить выборы от многократного голосования одних и тех же лиц, соответствует международным стандартам и рекомендациям МПА СНГ. С другой стороны, подобные действия могут противоречить определенным убеждениям избирателей.

Принцип равенства подразумевает равенство в реализации избирательных прав для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Подобные требования основаны в первую очередь на положениях Конвенции ООН о правах инвалидов.

В качестве рекомендации по обеспечению избирательных прав лиц с ограниченными возможностями следует выделить законодательное закрепление особых прав граждан с нарушениями зрения (бюллетени и агитационные материалы, выполненные с использованием шрифта Брайля, крупного шрифта, голосовая агитация) и опорно-двигательного аппарата (наличие пандуса или лифта, кабинки для голосования, приспособленной для инвалида-колясочника).

Принцип равенства подразумевает в том числе равенство избирательных округов. Избирательный кодекс устанавливает, что избирательные округа создаются ЦИК в количестве 125 на основе принципа примерного равенства числа избирателей (пункт 1 статьи 29) с возможностью отклонения не более чем на 5%, а в труднодоступных и удаленных местах — на 10% от средней численности зарегистрированных избирателей (подпункт 1 пункта 3 статьи 29). Поскольку выборы Президента проходят на основании прямого всенародного голосования, то выделение избирательных округов носит технический характер и во время выборов Президента они именуется как «избирательные территории» (пункт 1 статьи 29), формирующие единый избирательный округ на выборах Президента Азербайджанской Республики (пункт 9 статьи 29).

В отношении пассивного избирательного права равенство подразумевает равные возможности всех кандидатов, участвующих в выборах. Выдвижение кандидатов на выборах Президента Азербайджанской Республики осуществляется политическими партиями, блоками политических партий, путем самовыдвижения, а также инициативными группами граждан (пункты 1, 2 статьи 180).

Порядок выдвижения кандидата от партии или партийного блока регулируется статьей 54 Избирательного кодекса. Кандидатура должна быть одобрена на съезде, конференции, заседании руководящего органа партии, решение которого должно быть оформлено в виде протокола (пункт 3 статьи 54). В слу-

чае если кандидата выдвигает блок партий, кандидатура должна быть одобрена каждой партией, входящей в блок, и затем коллегиально на заседании (съезде, конференции) всего блока (пункт 2 статьи 54). Политическая партия или блок партий могут выдвигать в качестве кандидатов на пост Президента лиц, не являющихся членами данной партии (блока партий) (пункт 4 статьи 54). Данные кандидата и соответствующие документы о его выдвижении (протоколы заседания партии или блока партий, решение о выдвижении и т. д.) передаются в ЦИК полномочным представителем партии (блока партий) (пункт 8 статьи 54). После рассмотрения представленных документов в течение пяти дней ЦИК принимает решение об утверждении кандидата или отказе. В случае утверждения кандидат или инициативная группа граждан могут приступить к сбору подписей в поддержку кандидата (пункт 9 статьи 54).

В случае самовыдвижения или выдвижения инициативной группой кандидат или инициативная группа избирателей, выдвигающая кандидата, подают в соответствующую избирательную комиссию письменное уведомление о своей инициативе (пункт 2 статьи 53). После рассмотрения представленных документов в течение пяти дней ЦИК принимает решение об утверждении кандидата или отказе. В случае утверждения кандидат или инициативная группа граждан могут начать сбор подписей в поддержку кандидата (пункт 1 статьи 56).

Избирательный кодекс устанавливает необходимый минимум подписей на выборах Президента Азербайджанской Республики в 40 тыс. избирателей при условии, что с территории каждого из не менее чем 60 избирательных округов должно быть собрано не менее 50 подписей (пункт 1 статьи 181).

По данным, предоставленным ЦИК на 20 декабря 2023 года, общая численность избирателей составляет 6 354 556 человек²⁰. Таким образом, требование о сборе 40 тыс. подписей соответствует рекомендациям МПА СНГ (не более 2% от общего числа избирателей).

²⁰ В Азербайджане увеличилось число избирателей // Информационное агентство «Report». 2023, 20 декабря. — URL: <https://report.az/ru/vnutrennyaya-politika/v-azerbajdzhane-uvlichilos-chislo-izbiratelej/>.

Для ведения избирательной кампании Избирательный кодекс предусматривает возможность создания избирательного фонда. Фонд формируется из добровольных пожертвований совершеннолетних граждан и юридических лиц, законным образом зарегистрированных в Азербайджанской Республике, при условии, что доля иностранных государств, иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также государства или муниципалитета в уставном капитале таких лиц на день назначения выборов не превышает 30% (подпункты 5, 9 пункта 2 статьи 90), также не допускаются анонимные пожертвования (подпункт 12 пункта 2 статьи 90). В случае получения пожертвований из источников, запрещенных Избирательным кодексом, кандидат имеет возможность вернуть данные средства жертвователю в течение 10 дней (анонимные пожертвования перечисляются в доход государства) (пункт 5 статьи 93).

Избирательный фонд на выборах Президента не должен превышать 10 млн манатов (пункт 1 статьи 191). При этом пожертвования от частных лиц не должны превышать 3 тыс. манатов, от юридических лиц — 50 тыс. манатов (подпункт 3 пункта 2 статьи 191).

Установление предельного размера избирательного фонда соответствует статье 12 Конвенции СНГ.

Кандидаты обязаны открыть избирательный счет в банке, указанном в решении ЦИК, в срок не позднее 24 часов до начала сбора подписей избирателей (пункт 1 статьи 91). В случае отказа в регистрации кандидата неизрасходованные средства могут быть возвращены жертвователям в срок до предоставления итогового финансового отчета (то есть 10 дней спустя объявления итогов выборов), в противном случае средства перечисляются в доход государства (пункт 5 статьи 90).

Для обеспечения прозрачности расходования средств фонда указанный в решении ЦИК банк передает ей данные о соответствующих расходах не реже одного раза в неделю и раз в три дня в течение последних 10 дней предвыборной кампании. Копии финансовых отчетов зарегистрированных кандидатов, политических партий и блоков политических партий, кандидат которых зарегистрирован, публикуются соответствующей избирательной

комиссией в течение пяти дней со дня их получения (пункты 1, 2 статьи 95).

На выборах Президента в средствах массовой информации должны быть опубликованы следующие сведения: о финансовом отчете расходования средств избирательного фонда, если сумма этих средств для зарегистрированного кандидата на пост Президента превышает сумму 10 тыс. манатов, а для кандидата на пост Президента сумму 2500 манатов; о юридических лицах, перечисливших в избирательный фонд пожертвования для зарегистрированного кандидата на пост Президента на сумму, превышающую сумму пятидесятикратной, а для кандидата на пост Президента на сумму, превышающую сумму 1250 манатов; о численности граждан, перечисливших в избирательный фонд пожертвование на сумму, превышающую сумму 250 манатов; о средствах, возвращенных жертвователям, и основании возвращения; об общем объеме средств, поступивших в избирательный фонд, и общей сумме их израсходованной части (статьи 191 и 192 Избирательного кодекса).

В целом следует отметить высокую степень регламентации вопросов финансирования выборов в Избирательном кодексе, что заслуживает высокой оценки и полностью соответствует международным стандартам. Ограничение на иностранное финансирование и финансирование лицами без гражданства, а также анонимные пожертвования являются общемировой практикой. Вполне обоснованным, демократичным и способствующим проведению подлинно альтернативных выборов представляется допуск к финансированию избирательной кампании юридических лиц, доля иностранного или государственного участия в которых не превышает 30%.

Весьма детально проработан в Избирательном кодексе вопрос о предвыборной агитации. Предвыборная агитация ведется следующими способами: через средства массовой информации; путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч, массовых обсуждений, бесед с гражданами и т. д.); путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; другими не запрещенными законом способами (пункт 2 статьи 74). Предвыборная агитация начина-

ется за 23 дня и прекращается за 24 часа до начала голосования (пункт 2 статьи 75).

Время телерадиовещания и место в печатных изданиях, предоставляемые кандидатам, делятся на бесплатное и платное. Предоставлять бесплатное время на каналах телерадиовещания и площадь в печатных изданиях обязаны организации общественного телерадиовещания и редакции периодических изданий, учредителями которых являются государственные органы, организации, предприятия и которые финансируются из государственного бюджета (пункт 1 статьи 77). Эфирное время для проведения на таких каналах совместных агитационных мероприятий выделяется зарегистрированным кандидатам на пост Президента, подсчитывается и учитывается в отдельности. Зарегистрированные кандидаты на пост Президента должны пользоваться таким бесплатным эфирным временем на равных основаниях. В этом случае объем эфирного времени, использованного каждым кандидатом, устанавливается отдельно (пункт 3 статьи 189).

Телерадиокомпании, вещание которых распространяется более чем на половину площади Азербайджанской Республики, обязаны предоставлять кандидатам на пост Президента не менее 3 часов бесплатного эфирного времени в неделю, компании, чья площадь покрытия не превышает половины территории Азербайджанской Республики, — не менее 1 часа 30 минут. Бесплатное эфирное время должно быть наиболее удобно для просмотра широкой аудиторией (пункт 5 статьи 80). Время и дата выхода в эфир предвыборных материалов устанавливается жеребьевкой, проводимой соответствующей избирательной комиссией с участием представителей организаций телерадиовещания. Информация о месте и времени проведения жеребьевки публикуется официально (пункт 7 статьи 80).

Следует отметить, что ЦИК принял дополнительные меры, помимо предусмотренных в Избирательном кодексе, в рамках агитационной кампании и предоставил каждому кандидату 3 часа бесплатного эфирного времени дополнительно. Тем самым общее эфирное время составило 6 часов еженедельно.

Частные телерадиокомпании и печатные издания не обязаны предоставлять эфирное время или площадь в печатном издании

кандидатам, однако могут участвовать в предвыборной агитации при условии предоставления равных условий оплаты и публикации всем кандидатам (пункт 4 статьи 78).

Организации телерадиовещания и редакции периодических изданий могут выделять время телерадиовещания или площадь в печатных изданиях на платной основе при условии равенства суммы и условий оплаты (пункт 1 статьи 78). Предоставление платных агитационных услуг регулируется Законом Азербайджанской Республики «О рекламе»²¹.

Кандидаты на пост Президента Азербайджанской Республики могут проводить агитацию посредством проведения массовых мероприятий, согласованных с органами исполнительной власти (пункт 2 статьи 86). Запрещается проведение агитационных мероприятий в воинских частях, а также в зданиях, имеющих статус объектов культуры (пункты 5, 6 статьи 86).

Принцип равенства избирательных прав на выборах Президента последовательно реализуется в избирательном законодательстве Азербайджанской Республики. Следует отметить высокий уровень проработки и детализации вопросов финансирования избирательных фондов и порядка проведения предвыборной агитации. В качестве рекомендаций по усовершенствованию избирательного законодательства следует выделить необходимость предусмотреть избирательный залог, используемый в качестве альтернативного способа регистрации кандидата на пост Президента Азербайджанской Республики.

Прямое избирательное право

Принцип прямого избирательного права устанавливается Конституцией (пункт 2 статьи 2 — для выборов в целом, пункт 1 статьи 101 — для выборов Президента) и Избирательным кодексом (преамбула, пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 5) и выражается в том, что граждане лично голосуют на выборах за того или иного кандидата. Запрещается голосовать вместо других лиц. Граждане, проголосовавшие вместо других или создавшие

²¹ О рекламе: Закон Азербайджанской Республики от 15 мая 2015 года № 1281-IVQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 6 июля 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=83040.

для этого условия, привлекаются к ответственности, указанной в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики (статья 159, статья 159–1). Избирательный кодекс допускает ситуацию, когда избиратель с инвалидностью, не имеющий возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень, может вызвать для помощи в помещение или кабину любое лицо, за исключением членом участковой избирательной комиссии и наблюдателей. Фамилия и инициалы данного лица указываются в списке избирателей вместе с подписью избирателя о получении избирательного бюллетеня (пункт 9 статьи 104).

Таким образом, принцип прямого избирательного права реализуется в избирательном законодательстве Азербайджанской Республики в полном объеме и в соответствии с международными стандартами.

Тайное голосование

Принцип тайного голосования устанавливается Конституцией (пункт 2 статьи 2 — для выборов в целом, пункт 1 статьи 101 — для выборов Президента) и Избирательным кодексом (преамбула, пункт 1 статьи 2, статья 6) и выражается в том, что должен быть исключен любой контроль за волеизъявлением избирателей. Каждый избиратель голосует лично и без посторонних. Избирательный бюллетень заполняется в оснащенных специальным оборудованием для тайного голосования помещении или кабине, куда не разрешается входить никому, кроме избирателя. Избиратель с инвалидностью, не имеющий возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень, может вызвать для помощи в помещение или кабину любое лицо, за исключением членом участковой избирательной комиссии и наблюдателей. Фамилия и инициалы данного лица указываются в списке избирателей вместе с подписью избирателя о получении избирательного бюллетеня (пункт 9 статьи 104). Нарушение права гражданина на тайну голосования и принуждение к голосованию против его воли наказываются по статье 159 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики.

Нормы избирательного права Азербайджанской Республики, касающиеся вопросов обеспечения тайного голосования, соответствуют международным стандартам.

Периодичность выборов

Согласно Конституции Президент избирается на семь лет (пункт 1 статьи 101). Избирательный кодекс устанавливает дату назначения выборов Президента — вторую среду того месяца, в который прошли предыдущие выборы Президента (пункт 1 статьи 178). Поскольку данные выборы являются внеочередными, то в отношении них действуют положения статьи 179 Избирательного кодекса, согласно которым внеочередные выборы назначаются в срок не позднее одной недели со времени принятия соответствующего решения. День выборов назначается на среду. Выборы проводятся в течение трех месяцев с момента принятия соответствующего решения. Решение ЦИК было принято 8 декабря 2023 года (решение ЦИК № 7/15). Таким образом, сроки назначения внеочередных выборов соответствуют Избирательному кодексу.

Согласно Конституции внеочередные выборы назначаются решением Конституционного Суда Азербайджанской Республики по обращению Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в случае неспособности Президента исполнять свои обязанности по состоянию здоровья (статья 104), а также по запросу Конституционного Суда в Милли Меджлис Азербайджанской Республики при условии совершения Президентом тяжкого преступления (положительное решение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики также визируется Председателем Конституционного Суда) (статья 107), а также решением Президента (пункт 1 статьи 100). Сроки избирательных действий в случае проведения внеочередных выборов могут быть сокращены решением ЦИК не более чем в два раза (статья 207 Избирательного кодекса).

Открытые и гласные выборы

Принцип открытых и гласных выборов устанавливается Избирательным кодексом, в соответствии с которым подготовка и проведение выборов, подсчет голосов, определение итогов голосования и результатов выборов осуществляются открыто и прямо (пункт 5 статьи 2).

В качестве важнейшей гарантии открытости и гласности выборов выступает институт наблюдения. В главе VII Избира-

тельного кодекса устанавливается, что правом осуществлять наблюдение на выборах обладают кандидаты и уполномоченные или доверенные лица, граждане Азербайджанской Республики, а также иностранные граждане. Кандидатам, их доверенным и уполномоченным лицам не требуются разрешения или какие-то иные дополнительные документы для осуществления своей деятельности по наблюдению за выборами (пункты 2–4 статьи 40). Остальные категории получают право осуществлять наблюдение путем подачи заявлений в соответствующую избирательную комиссию. При этом отказ может быть дан только в случае недостоверности указанных в заявлении данных. В случае отказа в проведении наблюдения ЦИК возможно обжалование данного решения ЦИК в суд апелляционной инстанции (пункт 6 статьи 40).

Представители средств массовой информации также имеют право участвовать в заседаниях избирательных комиссий, принимать участие в ходе работ в связи с избирательными документами и подсчетом голосов (пункт 8 статьи 40). Наблюдатели (в том числе иностранные), а также представители средств массовой информации имеют право осуществлять наблюдение во всех избирательных комиссиях за процедурами проведения избирательных действий, определения результатов голосования и итогов выборов, составления протоколов о результатах голосования и итогах выборов (референдума), а также осуществления подсчета и пересчета голосов.

Следует отметить гарантии прав наблюдателей осуществлять свои полномочия не только в день выборов, но и на всем протяжении избирательного процесса. Правом наблюдения за деятельностью избирательных комиссий до дня выборов обладают специально зарегистрированные ЦИК избиратели, которые распределяются путем жеребьевки в количестве не более 10 на избирательную комиссию (пункты 12, 13 статьи 40).

Местные и международные наблюдатели обладают одинаковыми правами: знакомиться со списком избирателей; наблюдать за выдачей избирателям избирательных бюллетеней; наблюдать за голосованием избирателей вне пределов избирательного участка; наблюдать за подсчетом числа избирателей, избирательных бюллетеней, аннулированных избирательных

бюллетеней; требовать включения итогов наблюдения в протокол избирательной комиссии; присутствовать при подсчете голосов избирателей в приемлемых для наблюдения условиях и на определенном расстоянии; при подсчете голосов, просматривать каждый заполненный или незаполненный бюллетень с целью проверки действительности поданного голоса; знакомиться с протоколом избирательной комиссии по результатам голосования и итогам (общим итогам) выборов (референдума), а также другими документами; обращаться с предложениями и замечаниями относительно организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии или заменяющему его лицу; знакомиться с документами избирательных комиссий, в том числе с протоколами о результатах голосования и итогах выборов (референдума) в день голосования с начала работы избирательной комиссии и запираения избирательных урн до принятия избирательными комиссиями протоколов о результатах голосования; бесплатно снимать или получать копию одного экземпляра документов, составленных избирательными комиссиями, или утвержденных копий поступивших к ним сопроводительных документов; снимать или получать дополнительные копии по цене, установленной ЦИК (по требованию наблюдателя избирательная комиссия должна утвердить перечисленные документы); знакомиться со списком участвующих в голосовании лиц; наблюдать за повторным подсчетом голосов на соответствующем избирательном участке; наблюдать за отправкой избирательных документов в окружную избирательную комиссию и ЦИК (пункты 1, 2 статьи 42).

Регистрация наблюдателя, нарушающего правила (осуществляющего агитацию за того или иного кандидата, нарушающего избирательные права граждан, препятствующего работе избирательной комиссии), может быть аннулирована решением суда (пункты 3, 4 статьи 42).

Международные наблюдатели приглашаются решением Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, соответствующими органами исполнительной власти и ЦИК. Неправительственные организации, пользующиеся признанным авторитетом в области защиты прав и свобод человека и гражданина, могут представить депутатам Милли Меджлиса Азербайджанской

Республики, в ЦИК или соответствующий орган исполнительной власти свои предложения о приглашении международных наблюдателей (пункты 2–3 статьи 44).

Полномочия наблюдателей действуют со времени получения соответствующего удостоверения и до официальной публикации итогов выборов.

Следует констатировать, что избирательное законодательство Азербайджанской Республики в вопросах обеспечения открытости и гласности выборов соответствует международным стандартам.

Проведение выборов независимыми избирательными органами

Деятельность ЦИК, окружных и участковых комиссий регулируется главами III, VI Избирательного кодекса. Согласно главе IV ЦИК состоит из 18 членов, избираемых Милли Меджлисом Азербайджанской Республики. При этом шесть членов ЦИК представляют политическую партию, депутаты которой составляют большинство в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики, шесть членов — депутатов, не принадлежащих ни к одной политической партии (независимых), шесть членов — депутатов политических партий парламентского меньшинства.

Члены ЦИК должны иметь высшее образование (статья 24). Полномочия члена ЦИК могут быть прекращены в следующих случаях: при получении статуса кандидата на пост Президента, депутата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики или члена муниципалитета; при прекращении гражданства Азербайджанской Республики или получении гражданства другого государства; при вступлении в законную силу обвинительного приговора суда; при признании недееспособным, ограниченно дееспособным, пропавшим без вести или умершим; при подтверждении решением суда решения соответствующей избирательной комиссии о регулярном неисполнении своих обязанностей или об их исполнении с нарушением требований пункта 6 статьи 17 Избирательного кодекса; при подтверждении решением соответствующего суда нарушения требований избирательного законодательства; по собственному заявлению.

Список оснований для прекращения полномочий членов ЦИК является исчерпывающим, что призвано гарантировать их независимость и объективность.

Без разрешения Генерального прокурора Азербайджанской Республики член ЦИК не может быть привлечен к уголовной ответственности, не может быть арестован, задержан или подвергнут административным мерам взыскания, налагаемым в судебном порядке. Член ЦИК может быть задержан на месте совершения преступления. В данном случае правоохранительный орган, осуществивший задержание члена ЦИК, обязан незамедлительно сообщить об этом Генеральному прокурору Азербайджанской Республики.

Избирательные округа и окружные комиссии создаются решением ЦИК. ЦИК раз в пять лет создает в пределах государственной территории 125 избирательных округов (во время выборов Президента — избирательных территорий (пункт 1 статьи 29)). Избирательные округа (территории) создаются на основе средней нормы представительства избирателей, определяемой путем деления общего числа зарегистрированных избирателей на 125.

Окружная избирательная комиссия состоит из девяти членов, назначаемых ЦИК. Кандидатуры трех членов окружной избирательной комиссии предлагаются комиссией, представляющей в ЦИК политическую партию парламентского большинства, кандидатуры трех членов предлагаются комиссией, представляющей в ЦИК политические партии парламентского меньшинства, еще три члена предлагаются комиссией, представляющей в ЦИК депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, не принадлежащих к парламентским политическим партиям.

Избирательные участки создаются соответствующими окружными комиссиями в муниципальных образованиях раз в пять лет с таким расчетом, чтобы численность избирателей не превышала 1500 человек. Создание избирательных участков в труднодоступных местах, на нефтегазодобывающих платформах, судах дальнего плавания, местах временного пребывания граждан и в воинских частях допускается при условии наличия не менее 50 избирателей (пункты 2–5 статьи 35).

Участковые избирательные комиссии организуются соответствующими окружными избирательными комиссиями в составе шести членов. Кандидатами в члены участковой избирательной комиссии должны быть граждане Азербайджанской Республики, постоянно проживающие на территории соответствующего избирательного округа. Два члена участковой избирательной комиссии предлагаются членами комиссии, представляющими в окружной избирательной комиссии политическую партию парламентского большинства, кандидатуры двух членов — членами комиссии, представляющими в окружной избирательной комиссии политические партии парламентского меньшинства, кандидатуры двух членов — членами, представляющими в окружной избирательной комиссии депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, не принадлежащих к парламентским политическим партиям.

В целом можно констатировать, что формирование ЦИК и иных избирательных комиссий соответствует международным стандартам организации и проведения выборов независимыми органами.

Порядок и условия разрешения избирательных споров

Согласно статье 112 Избирательного кодекса правом подачи жалобы на нарушение избирательного законодательства обладают избиратели, кандидаты, их доверенные или уполномоченные лица, наблюдатели и члены избирательных комиссий. Жалобы подаются в соответствующую избирательную комиссию в течение трех дней со дня опубликования или получения решения, нарушающего соответствующие права (пункт 1 статьи 112).

В случае если жалоба не будет удовлетворена вышестоящей избирательной комиссией, ее решения или действия (бездействие) могут быть обжалованы в ЦИК, а решения или действия (бездействие) ЦИК могут быть обжалованы в суде апелляционной инстанции. В случае если указанное в жалобе нарушение закона признается преступлением, соответствующая избирательная комиссия вместе с принятием решения об устранении указанных в жалобе недочетов и нарушений закона обращается в соответствующий орган прокуратуры в целях возбуждения уголовного дела. Соответствующий орган прокуратуры рас-

смагивает эту информацию в течение трех дней (пункты 3, 4 статьи 112).

Следует отметить положения статьи 112–1, согласно которым с целью исследования жалоб на действия (бездействие) и решения, нарушающие избирательные права граждан, при ЦИК создаются соответствующие экспертные группы из девяти человек, а при окружной избирательной комиссии — из трех человек. В состав этих групп могут быть включены члены комиссии, обладающие юридическим образованием. Порядок создания экспертных групп устанавливается ЦИК (пункт 1 статьи 112–1).

В случае если выявленные нарушения не позволяют правильно определить результаты выборов, ЦИК до официального опубликования итогов выборов может обратиться в суд апелляционной инстанции для признания итогов выборов недействительными. Если суд установит наличие нарушений и определит, что они не позволяют правильно определить волю избирателей, то решение соответствующей избирательной комиссии об итогах выборов может быть аннулировано. В этом случае полномочия избранного кандидата считаются утраченными. При нарушении правил составления списка избирателей, создания избирательных комиссий, голосования, подсчета голосов и определения итогов выборов (референдума) в избирательном округе, наличии предусмотренных Избирательным кодексом других нарушений и если данные действия (бездействие) не позволяют определить волю избирателей, соответствующий суд может аннулировать решение избирательной комиссии о результатах голосования или итогах выборов (референдума) по одномандатному или единому избирательному округу.

В целом можно утверждать, что процессуальная сторона решения избирательных споров проработана в избирательном законодательстве Азербайджанской Республики достаточно подробно и соответствует международным стандартам.

В ходе проведенного Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ анализа избирательного законодательства Азербайджанской Республики

байджанской Республики, регулирующего порядок проведения выборов Президента Азербайджанской Республики, было установлено, что правовое регулирование подготовки и проведения внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики соответствует международным стандартам в области демократических открытых свободных выборов.

Национальное законодательство содержит основные нормативные правовые акты, позволяющие организовывать и проводить выборы с опорой на систему независимых органов администрирования на основе всеобщего равного прямого избирательного права и тайного голосования, а также поддерживать должную открытость и гласность избирательного процесса в Азербайджанской Республике.

Список источников

Международные нормативные акты

1. Замечание общего порядка № 1 (2014) к Конвенции ООН о правах инвалидов // База договорных органов // Объединенные Нации. Права человека. Договорные органы. — URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGC%2F1&Lang=ru.

2. Замечание общего порядка № 25: принято на 57-й сессии ООН 12 июля 1996 года // Замечание общего порядка в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах // База договорных органов // Объединенные Нации. Права человека. Договорные органы. — URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=11.

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

4. Конвенция ООН о правах инвалидов: принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года // Исполнительный комитет СНГ. — URL: <https://cis.minsk.by/page/616>.

6. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml.

7. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года // ООН. Конвенции и соглашения. — URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

8. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами // Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/335.pdf>.

Нормативные акты Азербайджанской Республики

9. Гражданский кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года № 779-IQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 октября 2023 года // Законодательство стран СНГ. — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2577.

10. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-IIQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 6 июля 2023 года // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: <https://msk.gov.az/uploads/qanunvericilik/Izbitratelny-Kodeks-2024.pdf>.

11. Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 года № 96-VQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 октября 2023 года // Информационная система «Континент». — URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=36865427.

12. Конституция Азербайджанской Республики: принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года: с измене-

ниями и дополнениями по состоянию на 26 сентября 2016 года // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. — URL: <https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution>.

13. О рекламе: Закон Азербайджанской Республики от 15 мая 2015 года № 1281-IVQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 6 июля 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=83040.

14. О свободе собраний: Закон Азербайджанской Республики от 13 ноября 1998 года № 537-IQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2018 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2680.

15. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30 декабря 1999 года № 787-IQ: с изменениями и дополнениями по состоянию на 21 ноября 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2670.

Подзаконные акты и иные источники

16. О внедрении обучающей программы при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 16 декабря 2023 года № 8/21 // Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_63C9C1-9A1F6C-183DB9-71C0F2-7F3CAE-75414F.pdf.

17. О создании рабочей группы по расследованию жалоб на действия (бездействия) и решения, нарушающие равенство избирательных прав граждан при проведении досрочных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 8 декабря 2023 года № 7/17// Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_E6CF2B-9394DE-C4B4EF-E7A29E-BA5589-A8E67C.pdf.

18. Об объявлении внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики: Распоряжение Президента Азербайджанской Республики от 7 декабря 2023 года // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. — URL: <https://president.az/ru/articles/list/documents/1>.

19. Об одобрении Плана основных мер и действий по подготовке и проведению внеочередных выборов Президента Азербайджанской Республики: постановление Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики от 8 декабря 2023 года № 7/15// Центральная избирательная комиссия Азербайджанской Республики. — URL: https://www.msk.gov.az/plugins/pdf/datafiles/en_FILE_AC55FD-CAA8E7-556EBC-9209DE-2797AC-BFB2E0.pdf.41.

ЗАЯВЛЕНИЕ

Миссии наблюдателей
от Содружества Независимых Государств
по результатам наблюдения за подготовкой
и проведением выборов депутатов
Палаты представителей Национального
собрания Республики Беларусь
восьмого созыва

Общие положения

По приглашению Министерства иностранных дел Республики Беларусь Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств (далее — Миссия) осуществляла мониторинг подготовки и проведения выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь восьмого созыва (далее — выборы), состоявшихся 25 февраля 2024 года.

Выборы были назначены Указом Президента Республики Беларусь № 367 от 20 ноября 2023 года. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию Республики Беларусь, выборы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь и местные Советы депутатов впервые проводились в единый день голосования в последнее воскресенье февраля. Согласно Положению о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств Миссия осуществляла мониторинг только выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Миссия приступила к мониторингу избирательной кампании 22 января 2024 года, действовала свободно и независимо, руководствуясь законодательством Республики Беларусь, документами, принятыми в рамках Содружества, не вмешиваясь в ход избирательного процесса и во внутренние дела государства.

В составе Миссии были аккредитованы 235 наблюдателей, представляющих Азербайджанскую Республику, Респуб-

лику Армения, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику, Российскую Федерацию, Республику Таджикистан, Туркменистан, Республику Узбекистан, Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ, Парламентскую Ассамблею ОДКБ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, Постоянный Комитет Союзного государства, Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств. На долгосрочной основе работали 50 наблюдателей. Координировал их деятельность Штаб Миссии, располагавшийся в городе Минске.

В рамках наблюдения за выборами Глава Миссии С. Лебедев ознакомился с работой ряда окружных и участковых избирательных комиссий Минска и Минской области, провел встречи с Председателем Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь И. Карпенко, заместителем Министра иностранных дел Республики Беларусь И. Назаруком, Главой Миссии наблюдателей Шанхайской организации сотрудничества Н. Ерембаевым.

Наблюдатели от СНГ обсуждали ключевые аспекты избирательной кампании с руководством Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел Республики Беларусь, с представителями избирательных штабов Белорусской партии «Белая Русь», Коммунистической партии Беларуси, Либерально-демократической партии Беларуси, Республиканской партии труда и справедливости.

Миссия работала открыто и гласно. Штабом Миссии были выпущены информационные сообщения, промежуточный отчет о ходе наблюдения за подготовкой выборов, даны интервью средствам массовой информации.

Законодательная база для проведения выборов

Правовой основой для проведения выборов являются Конституция, Избирательный кодекс Республики Беларусь (далее — Кодекс), нормы других законодательных актов, регулирующих подготовку и проведение выборов, а также постановления Центральной избирательной комиссии (далее — Центральная комиссия, ЦИК), разъясняющие отдельные процедуры организации избирательной кампании.

В феврале 2023 года в Кодекс были внесены существенные изменения, основные из которых следующие:

— уточнение требований к кандидатам в депутаты Палаты представителей;

— предоставление права принимать участие в голосовании лицам, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей;

— отказ от образования участков для голосования за рубежом;

— исключение нормы о пороге явки избирателей для признания выборов в Палату представителей состоявшимися.

Эксперты Штаба Миссии и Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ провели анализ избирательного законодательства Республики Беларусь и отмечают, что оно является достаточной правовой основой для проведения открытых, свободных и демократических выборов, гарантирует право гражданина избирать и быть избранным, обеспечивает свободу волеизъявления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, судебную и иную защиту избирательных прав и свобод, общественное и международное наблюдение за выборами.

Формирование избирательных комиссий и их деятельность по подготовке к выборам

Подготовку и проведение выборов обеспечивали:

Центральная комиссия;

Минская городская и областные территориальные избирательные комиссии;

окружные избирательные комиссии (далее — окружные комиссии, ОИК);

участковые избирательные комиссии (далее — участковые комиссии, УИК).

Центральная комиссия является постоянно действующим государственным органом, состоящим из 12 членов, срок ее полномочий — 5 лет. Действующий состав комиссии сформирован в декабре 2021 года.

Минская городская и областные территориальные избирательные комиссии, окружные комиссии образуются президиумами областных, Минского городского советов депутатов и областными, Минским городским исполнительными комитетами в составе 9–13 человек.

Участковые комиссии образуются районными, городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением — местными администрациями в составе 5–19 членов.

Кандидатуры в состав избирательных комиссий имеют право выдвигать политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы, а также группы граждан в количестве не менее 10 человек.

В установленные Кодексом сроки были образованы Минская городская и 6 областных территориальных избирательных комиссий, 110 окружных и 5411 участковых комиссий.

Более половины членов избирательных комиссий были выдвинуты политическими партиями и другими общественными объединениями. При этом соблюдалось требование Кодекса о том, что государственные служащие не могут составлять более одной трети состава комиссии.

Долгосрочные наблюдатели от Содружества присутствовали на заседаниях администраций Ленинского и Московского районов города Минска по образованию УИК и отмечают, что заседания проходили в соответствии с требованиями Кодекса, в присутствии представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, выдвинувших своих кандидатов в состав комиссий.

В соответствии с Кодексом кандидат в депутаты Палаты представителей со дня его регистрации был вправе направить в соответствующую ОИК члена комиссии с правом совещательного голоса.

Миссия отмечает, что Центральная комиссия вела работу по организации избирательной кампании системно и планомерно.

Постановлением ЦИК 21 ноября 2023 года был утвержден Календарный план организационных мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов в единый день голосования. Кроме того, ЦИК в рамках своей компетенции приняла ряд по-

становлений, касающихся отдельных вопросов избирательной кампании.

В целях совершенствования знаний, деловых и профессиональных навыков организаторов выборов была проведена большая работа по их обучению.

Центральная комиссия организовала семинары-совещания для председателей и секретарей областных, Минской городской избирательных комиссий, а также председателей территориальных и окружных комиссий 20 и 22 декабря 2023 года соответственно, где были рассмотрены вопросы правового регулирования основных этапов подготовки и проведения единого дня голосования, порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, обеспечения безопасности организаторов и участников избирательного процесса.

Обучение членов участковых комиссий проходило в форме тренингов в соответствии с разработанными областными и Минской городской избирательными комиссиями графиками с использованием утвержденных ЦИК методических материалов и учебного видеофильма.

На некоторых тренингах присутствовали представители Миссии.

Для обеспечения единообразного применения норм Кодекса в ходе электоральной кампании, надлежащего оформления документов Центральной комиссией были изданы методические пособия для территориальных и окружных комиссий, а также для участковых комиссий, в которых изложены необходимые разъяснения законодательства и приведены образцы бланков избирательной документации.

Наблюдатели от СНГ отмечают, что работа Центральной комиссии строилась на принципах коллегиальности и открытости. Заседания ЦИК проходили с участием наблюдателей, представителей средств массовой информации и транслировались в онлайн-режиме на ее официальном сайте.

В рамках долгосрочного мониторинга избирательной кампании члены Миссии посещали территориальные, окружные и участковые комиссии во всех областях Беларуси и городе Минске. Наблюдатели от СНГ констатируют, что комиссии были обеспечены средствами связи, оргтехникой, необходимым для

организации голосования оборудованием, правовой и методической литературой. В помещениях УИК была размещена информация о кандидатах и порядке голосования.

По мнению Миссии, Центральная и нижестоящие избирательные комиссии приняли необходимые меры для подготовки и проведения выборов на высоком организационном уровне и в точном соответствии с законодательством страны.

Списки избирателей

Согласно Кодексу списки избирателей составляются по каждому участку для голосования местными органами власти и передаются в участковые комиссии после их образования.

В список включались обладающие избирательным правом граждане, зарегистрированные к моменту составления списка по месту жительства или по месту пребывания на территории данного участка.

Члены УИК уточняли списки путем направления запросов в органы ЗАГС, военные комиссариаты, жилищно-эксплуатационные организации, расчетно-справочные центры, подразделения по гражданству и миграции органов внутренних дел, организации здравоохранения и суды, а также посещая избирателей по месту их жительства.

С 9 февраля 2024 года каждый гражданин мог в помещении участковой комиссии проверить, включен ли он в список и правильно ли в списке указаны сведения о нем. Избирателю предоставлялось право обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списке в его отношении неточности, обратившись с заявлением в участковую комиссию. Отказ в удовлетворении заявления мог быть обжалован в вышестоящей комиссии или суде.

Граждане, имевшие право участвовать в выборах, но не зарегистрированные на территории участка для голосования, дополнительно включались участковыми комиссиями до дня выборов в списки на основании паспорта или идентификационной карты гражданина Республики Беларусь и документов, подтверждающих проживание на территории данного участка.

По информации Центральной комиссии, в списки для участия в выборах были включены 6 913 965 избирателей.

По мнению Миссии, составление и уточнение списков избирателей прошли в соответствии с Кодексом, что способствовало реализации конституционного права граждан на участие в выборах.

Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Палата представителей Национального собрания состоит из 110 депутатов, которые избираются на 5 лет по одномандатным избирательным округам.

Согласно Кодексу право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям, трудовым коллективам, а также гражданам путем сбора не менее 1000 подписей.

Выдвижение кандидатов в депутаты проходило с 17 декабря 2023 года по 15 января 2024 года.

Высшими органами политических партий были выдвинуты 183 кандидата, на собраниях (конференциях) избирателей в трудовых коллективах — 137.

В окружные комиссии было подано 171 заявление о регистрации инициативных групп в поддержку потенциальных кандидатов в депутаты. Было отказано в регистрации 2 инициативным группам. Из 169 зарегистрированных инициативных групп выдвинула своих кандидатов 141.

Всего в окружные комиссии поступил 461 комплект документов от 298 граждан, т. к. некоторые кандидаты были выдвинуты одновременно двумя или тремя субъектами выдвижения.

До регистрации заявления о согласии баллотироваться отозвали 8 претендентов.

Регистрация кандидатов в депутаты проводилась с 16 по 30 января 2024 года.

Окружными комиссиями были зарегистрированы 265 кандидатов в депутаты, 25 претендентам в регистрации отказано.

На заседаниях ряда ОИК по регистрации кандидатов в депутаты в городе Минске и областях республики присутствовали долгосрочные наблюдатели от Содружества. Они отметили открытый характер обсуждения и отсутствие предвзятости в отношении кого-либо из потенциальных кандидатов.

В соответствии с Кодексом претенденты, которым было отказано в регистрации, имели право обжаловать решения окружных

комиссий в ТИК, а в случае оставления жалобы без удовлетворения — в областных, Минском городском судах. Территориальные комиссии рассмотрели 4 такие жалобы, оставленные без удовлетворения. В одном случае решение ТИК было обжаловано в суде, который отказал заявителю в удовлетворении его требований.

После регистрации 2 кандидата отказались от дальнейшего участия в избирательной кампании.

Таким образом, на 110 депутатских мест претендовали 263 кандидата.

Миссия констатирует, что процедуры выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты прошли в соответствии с требованиями Кодекса, что позволило предоставить избирателям возможность реального выбора.

Предвыборная агитация и освещение избирательной кампании средствами массовой информации

Предвыборная агитация кандидатов в депутаты проводилась с 31 января по 24 февраля 2024 года.

В соответствии с утвержденным Центральной комиссией Положением о порядке использования средств массовой информации при подготовке и проведении выборов депутатов в единый день голосования кандидаты в депутаты имели право бесплатно опубликовать свою предвыборную программу в одной из республиканских газет («Звязда», «Рэспубліка»), в областных («Заря», «Витебские вести», «Гомельская праўда», «Гродзенская праўда», «Мінская праўда», «Магілёўскія ведамасці»), минской городской («Вечерний Минск») газетах либо в региональных газетах, выпускаемых на территории избирательного округа. Информация о публикации предвыборных программ кандидатов размещалась на сайте ЦИК.

Кандидатам безвозмездно предоставлялось право на одно выступление по телевидению и одно по радио продолжительностью не более 5 минут каждое в период с 5 по 19 февраля 2024 года. Центральной комиссией был утвержден график распределения эфирного времени между ОИК. Окружные комиссии провели жеребьевки по определению времени выхода в эфир кандидатов.

На телевидении также было выделено время для проведения дебатов кандидатов в депутаты.

При Центральной комиссии был создан Наблюдательный совет по контролю за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации.

До начала агитационной кампании местные исполнительные и распорядительные органы по согласованию с ОИК определили помещения для встреч кандидатов в депутаты, их доверенных лиц с избирателями, а также места для проведения в уведомительном порядке массовых агитационных мероприятий.

На территориях участков для голосования были выделены места, наиболее посещаемые гражданами, для размещения агитационных печатных материалов кандидатов.

Миссия отмечает, что агитационная кампания проходила спокойно и организовано, в строгом соответствии с требованиями избирательного законодательства. По мнению наблюдателей от СНГ, кандидатам были созданы равные условия для ведения предвыборной агитации.

Избирательные комиссии всех уровней, средства массовой информации обеспечили всестороннее информационное сопровождение избирательной кампании.

Руководством Центральной комиссии регулярно давались интервью республиканским средствам массовой информации, в которых освещались вопросы подготовки к единому дню голосования, разъяснялись нормы избирательного законодательства.

На интернет-сайте Центральной комиссии была представлена необходимая нормативно-правовая и статистическая информация, относящаяся к избирательной кампании, а также был запущен сервис по поиску избирателями своих участков для голосования.

Информация о работе по подготовке к выборам публиковалась в центральной и местной печати, размещалась на официальных сайтах Минского городского, областных и районных исполкомов, администраций районов в городах под рубрикой «Единый день голосования 25 февраля 2024 года». Там же имелись сведения о заседаниях ТИК, ОИК и принятых ими решениях.

По каналам телевидения и радио регулярно транслировались информационные ролики о предстоящих выборах, о возможности досрочного голосования, о порядке заполнения бюллетеня.

В населенных пунктах республики повсеместно были размещены плакаты, растяжки и пилоны с датой выборов. Для информирования избирателей также использовались информационно-рекламные табло, объявления в общественном транспорте, крупных торговых центрах.

За счет средств республиканского бюджета окружные комиссии изготовили общие плакаты с биографическими данными кандидатов в депутаты для размещения на участках для голосования, а также информационные материалы о кандидатах, которые вместе с сообщениями о времени и месте голосования были направлены участковыми комиссиями избирателям по месту жительства. Для оповещения граждан о дне выборов рассылались СМС-сообщения.

Жалобы и заявления

Штаб Миссии обратился в Центральную комиссию, Генеральную прокуратуру, Верховный Суд и Министерство внутренних дел Республики Беларусь с просьбой проинформировать о результатах рассмотрения поступивших к ним обращений граждан, связанных с электоральной кампанией.

По информации Генеральной прокуратуры, в органы прокуратуры поступили 5 обращений по вопросам исполнения законодательства о выборах, по которым даны соответствующие разъяснения.

По сообщению МВД, преступлений и административных правонарушений, связанных с выборами, органами внутренних дел не зарегистрировано.

По данным Верховного Суда, в суды республики поступили 3 жалобы, касающиеся избирательного процесса, во всех случаях требования заявителей удовлетворены не были.

Центральная комиссия сообщила, что в ее адрес поступили 147 обращений по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, которые в установленные сроки были рассмотрены с направлением ответов заявителям.

Миссия констатирует, что рассмотрение жалоб и обращений осуществлялось в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Наблюдение за голосованием и подсчетом голосов избирателей

Досрочное голосование избирателей, не имевших возможности в день выборов находиться по месту своего жительства, проходило с 20 по 24 февраля 2024 года с 12 до 19 часов без перерыва в помещениях участковых комиссий. Представители Миссии наблюдали за процедурой досрочного голосования на 367 участках и констатировали, что оно соответствовало требованиям избирательного законодательства.

Голосование в день выборов 25 февраля 2024 года проводилось с 8 до 20 часов.

Участковые комиссии обеспечили возможность избирателям, которые по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам не смогли прибыть в день выборов в помещение избирательного участка, проголосовать по месту своего нахождения с использованием переносного ящика для голосования.

По решению Центральной комиссии были созданы дополнительные условия для голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями. Участковые комиссии оборудовали в помещениях для голосования специальные кабины или столы для голосования инвалидов-колясочников, других лиц с нарушением функций опорно-двигательного аппарата, иных избирателей, которым в силу возраста или состояния здоровья удобнее заполнять бюллетень сидя. Незрячим избирателям предоставлялись трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеней, выполненные шрифтом Брайля, а слабовидящим — увеличительные стекла (лупы). Во взаимодействии с местными исполнительными и распорядительными органами в дни голосования на избирательных участках было организовано дежурство волонтеров для оказания необходимой помощи лицам, нуждавшимся в ней.

В день выборов наблюдатели от Содружества посетили 1819 участков для голосования во всех областях республики и городе Минске.

По оценкам наблюдателей от СНГ, голосование проходило спокойно и организовано, при высокой активности граждан, в присутствии доверенных лиц кандидатов в депутаты и национальных наблюдателей. Все участки для голосования имели

предусмотренные информационные материалы и необходимое оборудование.

Члены Миссии присутствовали при подсчете голосов участковыми комиссиями и отметили, что данная процедура проводилась в соответствии с Кодексом.

Нарушений, которые могли бы повлиять на результаты выборов, Миссией выявлено не было.

Выводы

Миссия наблюдателей от Содружества Независимых Государств приходит к выводам о том, что выборы 25 февраля 2024 года:

проведены в полном соответствии с Конституцией и Избирательным кодексом Республики Беларусь, открыто и гласно;

прошли на альтернативной основе, были прозрачными, справедливыми и соответствовали принципам проведения демократических выборов;

обеспечили свободное волеизъявление граждан Республики Беларусь.

Авторский коллектив

Ромашов Роман Анатольевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина, эксперт Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Мушкет Иван Ильич — заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ — директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ, доктор юридических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации.

Еременко Елена Викторовна — заместитель директора Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ, кандидат медицинских наук.

Амбурцев Роман Альбертович — начальник отдела аналитики и мониторинга выборов Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

Ксендзов Александр Николаевич — начальник отдела по работе с филиалами Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

Бояшов Анатолий Сергеевич — главный советник Белорусского института стратегических исследований, эксперт Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ, кандидат политических наук.

Андреев Максим Владимирович — заместитель начальника отдела аналитики и мониторинга выборов Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма

и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

Кондрин Максим Дмитриевич — советник отдела по работе с филиалами Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

Научное издание

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Ромашов Роман Анатольевич, **Мушкет** Иван Ильич,
Еременко Елена Викторовна, **Амбурцев** Роман Альбертович,
Ксендзов Александр Николаевич, **Бояшов** Анатолий Сергеевич,
Андреев Максим Владимирович, **Кондрин** Максим Дмитриевич

МЕТОДОЛОГИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ И РЕФЕРЕНДУМАМИ

Редакторы: *А. В. Разумеева, С. С. Смирнов*

Компьютерная верстка: *А. А. Борин*

Подписано в печать 18.08.2024. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура РТ Astra. Усл. печ. л. 7,44. Тираж 300 экз. Заказ № 30808.

Адрес Секретариата Совета МПА СНГ:
191015, С.-Петербург, Шпалерная ул., д. 47.

Телефон редакции: +7 (812) 404-57-05.

web-страница: www.iacis.ru; e-mail: kia@iacis.ru.

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Цифрофсет»:
199178, С.-Петербург, 5-я линия В.О., д. 70, лит. А, пом. 40, 41, 161/52Н.
Тел./факс: +7 (812) 328-02-71.

ISBN 978-5-86857-047-6