



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ

ИСТОРИЯ И ПРАКТИКА

Санкт-Петербург
2023

УДК 324
ББК 67.400.8
С76

Серия основана в 2021 году

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

Авторы:

В. Д. Аветисян (раздел 3.4), Р. А. Амбурцев (разделы 3.5, 3.9), М. В. Андреев (раздел 3.1), И. Б. Борисов (глава 1), А. С. Бояшов (раздел 3.1), С. В. Епифанцев (раздел 3.5), Е. В. Еременко (раздел 3.9), С. Г. Караваев (введение, раздел 3.7), М. Лебединский (раздел 3.7), В. И. Лысенко (глава 1), С. С. Молдабаев (раздел 3.8), И. И. Мушкет (введение), А. А. Потякин (глава 2), И. В. Раскин (раздел 3.6), Д. С. Рахмон (раздел 3.2), Н. А. Сафаров (раздел 3.3), С. Л. Ткаченко (раздел 3.6)

Рецензенты:

Е. Н. Тонков, кандидат юридических наук;
И. А. Краснов, кандидат исторических наук

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. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

ISBN 978-5-86857-043-8

В коллективной монографии отражены история разработки и принятия Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, значение стандартов, содержащихся в данном документе, и особенности их воплощения на практике в странах СНГ.

УДК 324
ББК 67.400.8

ISBN 978-5-86857-043-8

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2023
© Авторский коллектив, 2023

Введение

Содержащиеся в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств положения обеспечивают единообразное понимание и применение принципов и норм избирательного законодательства.

Зафиксированные принципы и стандарты служат ориентирами при определении направления развития нормотворческой и правоприменительной деятельности государства в сфере обеспечения избирательных прав граждан, организации и проведения выборов.

Первая глава настоящей монографии посвящена истории появления Конвенции, которая была разработана министерствами и ведомствами, парламентами, органами администрирования выборов и научными учреждениями государств — участников Содружества, международными организациями. В числе этих международных организаций следует упомянуть Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ (включая ее постоянные комиссии), Исполнительный комитет СНГ, а также ряд других межправительственных и межпарламентских структур.

Кульминацией взаимодействия стран СНГ по продвижению Конвенции стало ее принятие Советом глав государств Содружества Независимых Государств в сентябре 2022 года. Последующие ратификация и успешное применение Конвенции в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов странами

СНГ, как и разработка на ее основе новой международной правовой базы на пространстве Содружества, свидетельствуют о системообразующей роли данного документа в демократическом развитии всего региона СНГ.

Положения Конвенции позволяют ясно и однозначно трактовать вошедшие в нее международные стандарты. Во второй главе монографии дается толкование каждой статьи документа, однако предлагаемые авторами комментарии помогут специалистам из различных сфер общественной жизни глубже понять содержание Конвенции, международные стандарты и принципы демократических выборов и референдумов.

В третьей главе монографии рассматривается реализация отдельных принципов Конвенции на примере государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ: Республики Беларусь (право избирать и быть избранным), Республики Таджикистан (принцип периодичности выборов), Азербайджанской Республики (принцип обязательности выборов), Республики Армения (принцип справедливых выборов), Кыргызской Республики (принцип подлинности выборов), Республики Узбекистан (всеобщее избирательное право), Республики Молдова (равное избирательное право), Республики Казахстан (гарантии реализации прав и свобод участников выборов) и Российской Федерации (свобода волеизъявления избирателей).

Предложенный подход не означает, что каждое из государств — участников Ассамблеи реализует только один из принципов, представленных в Конвенции. Авторы монографии раскрывают реализацию стандартов демократических выборов в страновом разрезе для наглядности изложения. При этом следует учитывать, что анализ реализации всех принципов Конвенции в каждой из указанных стран потребовал бы подготовки нескольких изданий значительного объема.

Актуальной задачей в контексте совершенствования демократических институтов и практик является продолжение осмысления принципов и стандартов Конвенции, опыта ее реализации. Такому осмыслению способствует проведение междисциплинарных научных исследований, опирающихся на результаты международного мониторинга развития демократии на пространстве СНГ.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (история разработки)

В течение второй половины XX века государствами — членами различных международных организаций (ООН, Совета Европы, ОБСЕ, Организации американских государств, Европейского союза, Межпарламентского союза, Организации африканского единства (Африканского союза) и др.) принято, подписано или ратифицировано более 30 основных международных документов, регулирующих в той или иной мере вопросы проведения свободных выборов, обеспечения и защиты, в том числе судебной, избирательных прав и свобод человека и гражданина, иных участников избирательного процесса.

После распада Советского Союза и образования Содружества Независимых Государств важной задачей нового межгосударственного образования стало обеспечение прав и основных свобод в государствах СНГ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава и иных документов Содружества Независимых Государств. Одним из таких документов является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (далее также — Конвенция СНГ), подписанная 7 октября 2002 года в Кишиневе главами семи из 12 государств — участников Содружества: президентами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины. Уникальность Конвенции СНГ заклю-

чается в том, что впервые в мировой практике были проведены систематизация стандартов демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования — Содружества Независимых Государств — и их закрепление в формате международного правового акта — конвенции, носящей обязательный характер¹. Это особенно важно для стран Содружества, продолжающих процесс формирования национальных избирательных систем и правоприменительной практики на основе универсальной концепции и модели правового регулирования демократических прав и свобод человека и гражданина, учета национальных особенностей и перспектив межгосударственной интеграции и координации.

Конвенция СНГ подготовлена на основе обобщения и содержательного развития общепризнанных принципов и норм международного права, относящихся к организации демократического избирательного процесса, в том числе международных обязательств государств — участников Содружества Независимых Государств в рамках ООН, Межпарламентского союза, положений иных международных документов в области организации избирательного процесса, с учетом опыта конституционного и правового регулирования и практики проведения выборов в государствах — участниках СНГ в целях сведения разнообразных демократических стандартов оценки качества национального избирательного законодательства, подготовки и проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод граждан, га-

¹ Проект Конвенции СНГ, Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (вступили в силу в декабре 2002 года), Положение о Межгосударственном избирательном совете Содружества Независимых Государств (одобрено в апреле 2004 года на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и направлено на рассмотрение Совета глав государств Содружества Независимых Государств) были включены в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и разработаны под руководством В. И. Лысенко, члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (с марта 2003 года по март 2007 года), доктора юридических наук (Институт государства и права РАН).

рантий их реализации в единый целевой систематизированный международный правовой документ обязательного характера. При подготовке проекта Конвенции СНГ были использованы также результаты научных исследований ряда авторов из стран Содружества.

В Конвенции закреплены такие стандарты организации современного избирательного процесса, как обеспечение проведения демократических, периодических, обязательных, свободных, подлинных, справедливых, конкурентных, открытых и гласных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, судебной защиты избирательных прав и свобод всех участников выборов, осуществления общественного международного наблюдения за выборами, а также гарантии соблюдения данных стандартов.

Конвенция содержит ряд положений, направленных на более эффективную реализацию принципа открытости и гласности выборов, деятельности избирательных органов на всех стадиях избирательного процесса с целью повышения уровня доверия к итогам голосования и результатам выборов, избранным кандидатам. Кроме того, закреплено стремление государств создать систему правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, принимать необходимые законодательные меры для того, чтобы предоставить женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе списка кандидатов политических партий в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с ограниченными физическими возможностями (инвалидам и др.).

Во исполнение этого положения ЦИК России приняла Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента

Российской Федерации², в которых отмечается, в частности, что каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право (и ему должна быть предоставлена возможность) участвовать в общественной жизни государства через свободно избранного им тайным голосованием представителя, лично участвовать в тайном голосовании на выборах, основанном на всеобщем и равном праве, гарантированном в том числе и такими международными нормативными актами, ратифицированными Российской Федерацией, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, Конвенция о правах инвалидов ООН от 24 января 2007 года, Рекомендации для международных наблюдателей государств — участников Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и др.

Немаловажными являются принятые на себя государствами СНГ международные обязательства обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет; невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов; формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, прогнозов, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования; внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

В целях обеспечения осознанного выбора со стороны избирателей государства обязуются принимать национальные про-

² Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 июля 2007 года № 20-4-5 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации».

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

Важным элементом Конвенции СНГ являются положения о создании системы независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических, свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства, положениями Конвенции.

Также в Конвенции СНГ закреплены положения, касающиеся места организации международного наблюдения в системе демократических выборов с учетом практики его проведения органами ООН, а также Содружества Независимых Государств. В целом впервые в международном правовом документе конкретизирован статус международных наблюдателей (статья 15 и соответствующие положения других статей Конвенции), установлены их обширные полномочия, определены гарантии, способствующие выполнению ими своих функциональных обязанностей для объективного наблюдения за выборами и оценки соответствия национального избирательного законодательства, практики проведения выборов, обеспечения избирательных прав и свобод участников избирательного процесса международным обязательствам государства по проведению демократических выборов. Конвенцией предусматривается создание на основе избирательных органов государств-участников специального органа — Межгосударственного избирательного совета, в функции которого входило бы, в частности, содействие в подготовке и проведении наблюдения за выборами. Порядок создания и Положение о Межгосударственном избирательном совете должны быть утверждены соглашением государств — участников Конвенции.

Конвенция СНГ выявляет стремление стран Содружества к дальнейшей демократизации избирательного процесса, созданию новой международной системы гарантий избирательных прав и свобод участников выборов, обеспечению стабильности

политического развития, совершенствованию международных избирательных стандартов.

После подписания Конвенции главами государств — участников Содружества Независимых Государств и последующего ее вступления в силу в соответствии с внутригосударственными процедурами (ратификации не менее чем тремя государствами) в целях обеспечения реализации ряда положений Конвенции необходима была подготовка Положения о Межгосударственном избирательном совете, а также Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Эти документы являются дополнительными международно-правовыми инструментами обеспечения соблюдения стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, иных участников выборов, осуществления международного наблюдения за выборами в государствах — участниках Конвенции.

В 2001 году текст проекта Конвенции был одобрен в Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), в частности отмечалось, что Конвенция обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах СНГ по пути демократизации.

В марте 2007 года Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) на своем заседании признала за Конвенцией СНГ международно-правовую ценность в деле организации демократического избирательного процесса, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина.

На двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств 7 декабря 2002 года были одобрены подготовленные на основе Конвенции Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами. Новые редакции этого документа были приняты 4 декабря 2004 года, 16 мая 2011 года и 28 октября 2022 года. Рекомендации, наряду с другими документами СНГ, стали методическим пособием, помогающим международным наблюдателям Содружества Независимых Государств эффективно реализовывать свои права и обязанности при выполнении миссии по наблюдению за выборами (референдумами), вырабатывать профессио-

нальную оценку того, насколько национальное законодательство о выборах и референдумах, практика назначения, подготовки и проведения выборов (референдумов) соответствуют конституции, международным обязательствам государства, общепризнанным принципам и нормам международного права в области проведения демократических выборов (референдумов). Миссии международных наблюдателей СНГ, направленные Межпарламентской Ассамблеей и Исполнительным комитетом СНГ для проведения международного мониторинга подготовки и проведения выборов в государствах — участниках СНГ, неоднократно использовали Рекомендации.

На основании решения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 30 мая 2003 года Исполнительным комитетом СНГ разработано, а Советом министров иностранных дел Содружества Независимых Государств утверждено Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, опирающееся на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами.

В 2022 году на заседании Совета глав государств СНГ было принято решение о создании Консультативного совета руководителей избирательных органов государств — участников Содружества Независимых Государств для обмена опытом в вопросах обеспечения избирательных прав и свобод граждан, совершенствования правовых условий для проведения выборов и референдумов в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами государств Содружества.

В состав Консультативного совета войдут руководители центральных избирательных органов. В заседаниях с правом совещательного голоса будут принимать участие представители Исполнительного комитета СНГ и Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Все решения по обсуждаемым вопросам, кроме процедурных, будут приниматься консенсусом и носить рекомендательный характер. При этом каждое государство-участник будет иметь один голос в Совете.

Международное сообщество признает вклад Конвенции в становление и развитие современной системы международных избирательных стандартов. В частности, в рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы Комитету министров предлагается подготовить международно-правовой документ в формате европейской конвенции.

Цель настоящей главы — познакомить читателей с документальной историей подготовки, принятия и ратификации Конвенции, присоединения к ней в последующем других государств — участников СНГ.

Основными хронологическими этапами создания Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ стали следующие даты.

1 декабря 2000 года — в соответствии с поручением Президента Российской Федерации Пр-2373 по разработке проектов федеральных законов в соответствии с положениями доклада «О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступила с инициативой разработки Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Был создан временный творческий коллектив по подготовке данного документа (руководитель — В. И. Лысенко, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук).

7 декабря 2000 года — состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, на котором было принято решение о разработке по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Разработка проекта Конвенции включена в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года.

19 февраля 2001 года — проведена научная экспертиза проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содру-

жества Независимых Государств в Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации.

17 апреля 2001 года — состоялось обсуждение проекта Конвенции на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам.

23 апреля 2001 года — подготовленный вариант проекта Конвенции был первоначально одобрен на Московской встрече организаторов выборов государств — участников Содружества Независимых Государств, где представителями национальных избирательных органов (избирательных комиссий) Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины было подписано Заявление, в котором проект Конвенции оценивается как эффективный международно-правовой инструмент, определяющий стандарты демократических выборов и механизмы защиты избирательных прав и свобод граждан в государствах Содружества, а также постулируются возможность и необходимость объединения усилий организаторов выборов и Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств для скорейшей подготовки указанной Конвенции и внесения ее согласованного текста на рассмотрение Совета глав государств СНГ³.

29 июня 2001 года — в заключении БДИПЧ ОБСЕ было отмечено, что «подготовка проекта Конвенции безусловно обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах Содружества Независимых Государств по пути демократизации».

23 октября 2001 года — Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств направил проект Конвенции министрам иностранных дел стран Содружества Независимых Государств для подготовки предложений к заседанию полномочных представителей и экспертов государств — участников Содружества Независимых Государств по согласованию проекта Конвенции.

8 ноября 2001 года — получено заключение Главного государственно-правового управления Президента Российской

³ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 4 (118). С. 66–85.

Федерации об отсутствии замечаний концептуального характера по проекту Конвенции.

19–20 ноября 2001 года — в Минске на первом совещании полномочных представителей и экспертов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, а также Туркменистана, Украины (участвовали в качестве наблюдателей) по согласованию проекта Конвенции проект был рассмотрен и было принято решение направить его для рассмотрения в государства Содружества Независимых Государств и проинформировать Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ о результатах состоявшегося обсуждения.

24 ноября 2001 года — на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств проект Конвенции был одобрен (постановление № 5 от 24 ноября 2001 года) и направлен для рассмотрения в Совет глав государств СНГ. При этом Межпарламентская Ассамблея обратилась к международным парламентским организациям с призывом поддержать ее инициативу о развитии сотрудничества в разработке международных стандартов избирательного права.

23 января 2002 года — в Минске после одобрения проекта Конвенции Межпарламентской Ассамблеей и с учетом первого этапа рассмотрения проекта в государствах — участниках Содружества состоялось второе совещание полномочных представителей и экспертов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана (члены делегации Украины участвовали в качестве наблюдателей), а также представителей Межпарламентской Ассамблеи и Исполнительного комитета СНГ по окончательному согласованию проекта Конвенции. Проект был окончательно согласован и рекомендован Исполнительному комитету СНГ для внесения в установленном порядке на рассмотрение на заседании Совета глав государств СНГ.

29 января 2002 года — проект Конвенции направлен Исполнительным комитетом СНГ министрам иностранных дел стран Содружества Независимых Государств.

23 мая 2002 года — проект Конвенции обсужден на третьем заседании полномочных представителей и экспертов государств — участников Содружества Независимых Государств по согласованию проекта Конвенции, в ходе которого был окончательно согласован текст документа. Участники заседания констатировали, что в ходе разработки проекта Конвенции учтены рекомендации и предложения, поступившие от национальных, межгосударственных, международных органов и организаций, центральных избирательных комиссий, научных учреждений, министерств и ведомств стран Содружества Независимых Государств, Исполнительного комитета СНГ, Межпарламентской Ассамблеи, БДИПЧ ОБСЕ. На разных этапах подготовки проект дважды по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проходил международно-правовую экспертизу в Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, которое высоко оценило подготовленный документ. Конвенция основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права в области организации демократического избирательного процесса, которые в Конвенции обогащены избирательным опытом последних десятилетий, конкретизированы, а по ряду положений и позиций существенно усовершенствованы и имеют общеобязательный характер.

24 мая 2002 года — проект Конвенции направлен Исполнительным комитетом Содружества Независимых Государств министрам иностранных дел стран СНГ для внесения его на обсуждение на совещании министров иностранных дел государств — участников Содружества Независимых Государств.

30 мая 2002 года — на совещании Совета министров иностранных дел СНГ в Москве принято решение одобрить проект Конвенции и внести его на рассмотрение Совета глав государств Содружества Независимых Государств.

7 октября 2002 года — на заседании Совета глав государств СНГ в Кишиневе текст Конвенции был подписан главами семи государств: Республики Армения, Грузии (с оговоркой), Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины (с оговоркой).

9 декабря 2002 года — Министерство иностранных дел Азербайджанской Республики нотой сообщило Исполнительному

комитету СНГ о намерении своей страны рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции.

11 февраля 2003 года — Правительство Кыргызской Республики внесло Конвенцию СНГ на ратификацию в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

8 апреля 2003 года — Президент Российской Федерации В. В. Путин внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и назначил Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякова официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации Конвенции.

3 июня 2003 года — Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приняло Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев».

10 июня 2003 года — Правительство Республики Таджикистан внесло Конвенцию СНГ на ратификацию в Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

11 июня 2003 года — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации единогласно приняла Федеральный закон «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

25 июня 2003 года — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрил Федеральный закон «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

1 июля 2003 года — Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики одобрило Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в госу-

дарствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев».

2 июля 2003 года — Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Федеральный закон «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

1 августа 2003 года — Президент Кыргызской Республики А. А. Акаев подписал Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишинев» и поручил Министерству иностранных дел Кыргызской Республики уведомить Исполнительный комитет СНГ о выполнении Кыргызской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанной Конвенции.

14 августа 2003 года — Министерство иностранных дел Кыргызской Республики уведомило Исполнительный комитет СНГ о выполнении Кыргызской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции.

25 августа 2003 года — Министерство иностранных дел Российской Федерации уведомило Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств о ратификации Конвенции Российской Федерацией.

8 октября 2003 года — постановлением № 918 Маджлиси Оли Республики Таджикистан ратифицирована Конвенция о стандартах демократических выборов.

4 ноября 2003 года — Министерство иностранных дел Республики Таджикистан уведомило Исполнительный комитет СНГ о выполнении Республикой Таджикистан внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

11 ноября 2003 года — вступление в силу Конвенции после ее ратификации Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан (в соответствии со статьей 22

Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств она вступает в силу после ее ратификации тремя государствами, подписавшими Конвенцию)⁴.

24 ноября 2003 года — Исполнительный комитет СНГ уведомил государства Содружества о вступлении Конвенции в силу с 11 ноября 2003 года.

16 июля 2004 года — Парламент Республики Молдова Законом № 267-XV ратифицировал Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

23 июля 2004 года — Президент Республики Молдова В. Воронин подписал Указ № 1932-III «О промульгации Закона о ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

17 декабря 2004 года — Президент Республики Молдова В. Воронин подписал Ратификационную грамоту № 23m/2004 о ратификации Конвенции.

14 марта 2005 года — Министерство иностранных дел Республики Армения уведомило Исполнительный комитет СНГ о ратификации Республикой Армения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

7 июня 2007 года — принят Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

13 июня 2007 года — Министерство иностранных дел Республики Казахстан уведомило Исполнительный комитет СНГ о присоединении Республики Казахстан к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

4 января 2014 года — Республика Беларусь завершила выполнение внутригосударственных процедур по присоединению

⁴ Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2002. № 3 (34). С. 343–366.

к Конвенции. Уведомление о присоединении поступило в депозитарий 28 февраля 2014 года, и с этого дня документ вступил в силу для Республики Беларусь.

В настоящее время Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств действует для семи государств: Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

Как отметил в своем интервью Генеральный секретарь Совета МПА СНГ в 1992–2011 годах М. И. Кротов, «по прошествии 20 лет некоторые положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств нуждаются в доработке, более глубоком раскрытии. Например, пункт 7 статьи 1 говорит о недопустимости прямого или косвенного вмешательства в выборы иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений и международных организаций.

В целом мы все-таки должны активнее ее пропагандировать как наше бесспорное достижение, делиться опытом ее применения. Кстати, по моим личным наблюдениям, в тех странах, где придерживаются принципов Конвенции, удается противостоять “цветным революциям”.

Нужно постоянно доводить до различных уголков мира информацию о том, что страны СНГ выступают за подлинное народовластие, а не поверхностное понимание демократии, которое на практике сводится к выполнению бедными странами требований со стороны богатых держав. И что критерии истинной демократии довольно полно изложены в разработанной 20 лет назад Конвенции, которая, очевидно, еще скажет свое весомое слово в мировой политической повестке. По мере того как государства Содружества будут занимать все более независимую позицию, пример формирования органов власти на базе нашей Конвенции будет вызывать неподдельный интерес в странах Азии, Африки, Латинской Америки»⁵.

⁵ Диалог: политика, право, экономика. 2022. № 2. С. 18–19.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (комментарий)

Государства — участники настоящей Конвенции (далее — Стороны),

исходя из целей и принципов Устава Содружества Независимых Государств,

подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов,

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

стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демо-

кратических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций,

будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства,

признавая ценность национального опыта правового регулирования выборов, накопленного государствами — участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина,

исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики,

стремясь закрепить гарантии для организации общественного и международного наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции,

согласились о нижеследующем:

Комментарий

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств была подписана в октябре 2002 года и вступила в силу в 2003 году после ратификации в том же году Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. Участниками Конвенции стали также Республика Армения, Республика Молдова, Республика Казахстан (в 2007 году) и Республика Беларусь (в 2008 году). Грузия и Украина подписали Конвенцию в 2002 году, но с оговорками о том, что положения Конвенции будут применяться только в отношении избираемых органов государственной власти, местного самоуправления и выборных должностных лиц.

Государства — участники Конвенции (далее — государства) придерживаются целей и принципов, установленных Уставом СНГ

(статьи 1–5), и признают, что каждое государство своей целью ставит осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных сферах; всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие в рамках общего экономического пространства; обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами ОБСЕ (СБСЕ); взаимную правовую помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений. Межгосударственное общение строится на принципах уважения суверенитета государств-членов, неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне; верховенства международного права в межгосударственных отношениях; невмешательства во внутренние и внешние дела друг друга; обеспечения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, этнической принадлежности, языка, религии, политических или иных убеждений; учета интересов друг друга и Содружества в целом, объединения усилий и оказания поддержки друг другу в целях создания мирных условий жизни народов государств — участников СНГ, обеспечения их политического, экономического и социального прогресса; развития взаимовыгодного экономического и научно-технического сотрудничества, расширения интеграционных процессов.

Постоянно расширяющимся международным отношениям становится тесно в рамках внутринационального права. При решении задач экономической интеграции необходимо согласовать общие цели и направления деятельности, в том числе и нормотворческой. Когда высшие политические органы договариваются о едином рынке, становится актуальной проблема приведения национальных законодательств в новое соответствие.

Государства приняли на себя обязательства по совершенствованию избирательного законодательства, избирательных систем и внедрению современных избирательных технологий. Причем обязательства получили закрепление в формате международного правового акта, имеющего обязательный, а не рекомендательный характер.

Статья 1. Стандарты демократических выборов

1. Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой

избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц.

2. Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

3. Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами. Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер.

4. Назначение, подготовка и проведение выборов осуществляется на основе конституции и законов.

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

6. Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, во-

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

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

Комментарий

Выборы занимают особое место в общественно-политической жизни государства. Это один из главных способов легитимации государственной власти, форма участия широкого слоя граждан в управлении государством. Важнейшей характеристикой избирательного законодательства является полнота защиты и реализации избирательных прав гражданина.

Впервые государства определились с понятием «стандарты демократических выборов», что направлено на абсолютное исключение иного толкования и применения двойных стандартов.

Избирательные права граждан получили закрепление в конституциях государств, а дальнейшее их развитие — в законах. Так, в Туркменистане 1 июля 2013 года принят Избирательный кодекс в развитие положений Конституции Туркменистана (от 18 мая 1992 года, поправки 1995, 1999, 2003, 2006, 2008 и 2016 годов); Избирательный кодекс Республики Армения принят 25 мая 2016 года в развитие положений Конституции Республики Армения от 5 июля 1995 года. Конституция Азербайджанской Республики принята 12 ноября 1995 года, а затем законом от 27 мая 2003 года утвержден Избирательный кодекс Азербайджанской Республики.

Важной составляющей демократических стандартов считается соблюдение избирательных сроков на всех этапах избирательного процесса. Избирательным сроком является период времени, в течение которого участниками избирательного процесса могут или должны быть совершены процессуальные действия. Причем и сроки,

и сами процессуальные действия определяются законом. Кроме того, в течение избирательной кампании сроки не подлежат изменению. Значение избирательных сроков состоит в четком определении моментов приобретения или утраты прав и обязанностей участниками избирательного процесса. Таким образом им гарантируется равный период времени для реализации своих прав и обязанностей. Избирательные сроки могут исчисляться: днями или сутками, например, предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации начинается за 28 дней до дня голосования (статья 63 Федерального закона Российской Федерации «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»); датой, например, днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (статья 5 Федерального закона Российской Федерации «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»); часами, например, в день голосования участковые избирательные комиссии за один час до начала голосования должны приступить к открытию участков для голосования (статья 40 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»).

Также впервые в законодательстве стран — участниц Конвенции реализована концепция электорального суверенитета — запрет на какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов. Соответствующие нормы внесены в избирательное законодательство стран. Например, законодательством Российской Федерации установлен запрет иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным организациям, международным организациям, некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, незарегистрированным общественным объединениям, выполняющим функции иностранного агента, и иностранным средствам массовой

информации, выполняющим функции иностранного агента, осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума (статья 3 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Статья 27 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» устанавливает запрет иностранцам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам и международным организациям осуществлять деятельность, препятствующую и (или) способствующую выдвижению и избранию кандидатов, политических партий, выдвинувших партийный список, достижению определенного результата на выборах. Статья 15 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики устанавливает для иностранцев, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, их филиалов и представительств запрет на участие в выдвижении, регистрации кандидатов, в избирательных кампаниях зарегистрированных кандидатов в течение выборов, а также на проведение агитации за или против выносимых на референдум вопросов, на то, чтобы быть членом агитационной группы по референдуму, в том числе инициатором ее создания, или принимать участие в ее деятельности в той или иной форме.

Статья 2. Всеобщее избирательное право

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее:

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

б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления,

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

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

г) 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 законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Комментарий

Всеобщее избирательное право является важнейшей характеристикой демократических выборов, гарантируется конституциями и закрепляется законами о выборах. Все государства установили, что всеобщее активное избирательное право — право граждан участвовать в голосовании на выборах по достижении 18-летнего возраста вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных условий. Соблюдение данного принципа напрямую зависит от недискриминационности предусматриваемых национальным законодательством избирательных цензов, которыми обуславливается возможность реализации активного и пассивного избирательного права. Также законодательно установлены ограничения активного избирательного права: в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Всеобщее пассивное избирательное право — гарантированное государством право граждан быть избранными в зависимости от уровня выборов соответствующими нормами конституции или законов. Так, Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин республики по рождению, не моложе 40 лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние 15 лет и имеющий высшее образование (пункт 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан). Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком (статья 78 Конституции Республики Молдова). Президентом Азербайджанской Республики может быть избран гражданин Азербайджанской Республики, постоянно проживающий на территории Азербайджанской Республики свыше 10 лет, обладающий избирательным правом, в том числе не судимый за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, с высшим образованием, без двойного гражданства (статья 100 Конституции Азербайджанской Республики). Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (статья 81 Конституции Российской Федерации).

Для обеспечения избирательных прав маломобильных групп населения практически стало правилом принимать в помощь таким избирателям специальные правовые акты. Примером таких актов может служить постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан «Об обеспечении условий для лиц с инвалидностью при проведении республиканского референдума, назначенного на 5 июня 2022 года», а также постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации». Государства могут предписывать, что помещения для голосования должны быть максимально доступны для

граждан с ограниченными возможностями, размещаться на первом этаже или иметь подъемные механизмы для перемещения на другие этажи, при входе в здание, где располагаются помещения (пункты) для голосования, должны быть поручни, настилы, пандусы, а также другие необходимые приспособления (в том числе временные). В помещениях для голосования должны быть предусмотрены тактильные указатели (по возможности), кабина для тайного голосования избирателей с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, в том числе пользующихся креслами-колясками, а для инвалидов по зрению должны быть изготовлены специальные трафареты для самостоятельного заполнения избирательного бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Избирательные участки образуются в целях обеспечения избирательных прав максимального числа избирателей, создания максимального удобства для избирателей и с учетом местных и иных условий. Участки могут образовываться в воинских частях, на находящихся в день выборов в плавании судах, в домах отдыха, санаториях, стационарных лечебно-профилактических учреждениях, в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, на участках отгонного животноводства, в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

Важным признаком всеобщности выборов является открытость и понятность составления списка избирателей. Законами государств устанавливается процедура составления списка (реестра) избирателей, предусматривающая в обязательном порядке возможность ознакомления гражданами со сведениями о себе и возможность уточнения таких сведений. Выдача избирательных бюллетеней производится исключительно на основании списка избирателей. Это правило характерно для всех государств.

Отметим, что во всех государствах списки избирателей составляются и уточняются на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей.

Статья 3. Равное избирательное право

1. Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее:

а) 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 такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система;

б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе, с тем чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

2. Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании.

3. Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

4. Каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

5. Ограничения, связанные с особенностями участия в избирательной кампании кандидатов, баллотирующихся на выборный пост на новый срок, регулируются конституцией и законами. Соблюдение установленных ограничений не должно препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению своих обязательств перед избирателями.

6. Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

Комментарий

Принцип равного избирательного права реализован в соответствующих нормах законов: пункт 2.1 статьи 2 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, статья 3 Избирательного кодекса Республики Армения, пункт 4 статьи 3 Избирательного кодекса Туркменистана, статья 6 Избирательного кодекса Республики Беларусь, статья 6 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и т. д.

Избиратели участвуют в выборах на равных основаниях и обладают равным количеством голосов на один избирательный бюллетень. Избиратель может быть включен в список только на одном участке для голосования. В соответствии с принципом равноправия каждый дееспособный гражданин имеет право голосовать на выборах без какой-либо дискриминации, в том числе по состоянию здоровья, в связи с чем законодательством государств предусмотрена возможность досрочного и (или) выездного голосования. Государство в целях соблюдения равенства выборов вводит механизмы защиты этого принципа, включая и юридическую ответственность. В целях предотвращения возможных злоупотреблений и, в частности, множественного голосования одних и тех же лиц должна, как представляется, быть более жестко регламентирована и подлежать контролю возможность внесения в списки избирателей в день выборов. Для предотвращения возможных злоупотреблений при голосовании и подсчете голосов устанавливается правило, при котором число избирательных бюллетеней, получаемых участковой избирательной комиссией, не может превышать число граждан, включенных в списки по участку, более чем на установленное число. Избирательные бюллетени помечаются на участке особым образом: подписями членов избирательной комиссии, специальной маркой и т. д. Интересен в связи с этим пример Азербайджана (не характерный для государств СНГ), где в соответствии со статьей 102 Избирательного кодекса участковая избирательная комиссия осуществляет маркировку пальца избирателя при получении избирательных бюллетеней в день голосования путем использования безвредной невидимой жидкости, а до получения избирательного бюллетеня для определения маркировки пальца избирателя используется ультрафиолетовая лампа.

Каждый гражданин имеет право при определенных условиях выдвинуть свою кандидатуру на любых проводимых в государстве выборах. Причем эти условия не должны быть невыполнимыми: например, содержать ограничения по максимальному возрасту, происхождению, вероисповеданию и т. д. Равенство кандидатов обеспечивается, в частности, одинаковым пакетом документов и сведений, необходимых для выдвижения и регистрации кандидата, одинаковым количеством подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, необходимым для его регистрации. Отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов может быть основан исключительно на законе и не должен содержать дискриминационных положений.

Статья 4. Прямое избирательное право

1. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов.

2. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов.

3. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Комментарий

Принцип прямого избирательного права означает правило непосредственного голосования за кандидатов. При этом если парламент государства двухпалатный (к примеру, Федеральное Собрание Российской Федерации), как минимум одна палата избирается прямым голосованием (Государственная Дума). Аналогичная схема реализуется в других странах с двухпалатным парламентом. Парламент Республики Казахстан состоит из Сената и Мажилиса. Мажилис избирается по пропорционально-списочной системе с 5-процентным

заградительным барьером по общенациональному округу. Палата представителей Республики Беларусь (110 депутатов) формируется полностью по мажоритарной системе. Вторая палата парламента этих государств формируется иным, отличным от прямых выборов, способом. Однопалатные парламенты (в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Кыргызской Республике, Республике Молдова) формируются посредством прямого голосования.

Важно отметить, что Конвенция СНГ устанавливает обязанность государства формировать путем прямого избирательного права только парламент государства или одну из его палат. Порядок избрания должностных лиц отнесен к исключительному правовому регулированию национальных законодательств.

Статья 5. **Тайное голосование**

1. Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора.

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

3. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования.

4. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законами, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Комментарий

Принцип тайного голосования возлагает на государства обязанность предусмотреть в избирательном законодательстве механизм выборов, исключающий возможность какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей во время всего процесса голосования, включая досрочное голосование и голосование вне помещения.

Помимо общей нормы, государства включают в законодательство дополнительные гарантии, обеспечивающие тайну голосования. Так,

избирательный бюллетень заполняется голосующим в кабине или комнате для тайного голосования. При заполнении бюллетеня запрещается присутствие кого бы то ни было, кроме голосующего. Однако избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе пригласить в кабину или комнату для тайного голосования другое лицо по своему усмотрению, кроме определенных законом. Как правило, это член избирательной комиссии, наблюдатель.

Лицо, совершившее нарушение тайны голосования, в зависимости от положения в избирательном процессе подлежит уголовной или административной ответственности. Например, член избирательной комиссии, совершивший нарушение тайны голосования, подлежит уголовной ответственности по статье 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь, а иные лица могут быть привлечены по статье 10.9 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь. За нарушение тайны голосования в России установлена уголовная ответственность, в частности наказание в виде исправительных работ на срок до одного года, а если нарушение соединено с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, либо совершено лицом с использованием своего служебного положения, либо совершено группой лиц по предварительному сговору или организованной группой — в виде лишения свободы на срок до пяти лет (статья 141 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Статья 6. Периодические и обязательные выборы

1. Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами.

2. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа.

3. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке.

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

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

Комментарий

В соответствии с законодательством государств о выборах установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки.

Принцип периодичности проведения выборов предполагает отделение предшествующих выборов одного и того же уровня от последующих равными промежутками времени, но не исключает и проведения внеочередных выборов.

Так, в соответствии с законодательством Республики Казахстан выборы Президента проводятся раз в семь лет в первое воскресенье декабря соответствующего года (статья 51 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»). Выборы каждого созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики проводятся каждые пять лет в первое воскресенье ноября (статья 84 Конституции Азербайджанской Республики). Президент Республики Беларусь избирается сроком на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь (статья 81 Конституции Республики Беларусь). При этом выборы Президента Республики Беларусь назначаются Палатой представителей не позднее чем за пять месяцев и проводятся в воскресенье не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий предыдущего Президента (статья 56 Избирательного кодекса Республики Беларусь). Президент Республики Молдова избирается на четырехлетний срок (статья 80 Конституции Республики Молдова). Выборы Президента Республики Молдова проводятся не позднее чем за 30 и не ранее чем за 60 дней до истечения срока полномочий действующего Президента (статья 109 Кодекса о выборах Республики Молдова).

Статья 7. **Открытые и гласные выборы**

1. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

2. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

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

4. Избирательный орган в течение срока, установленного законодательством о выборах, официально публикует в своем печатном органе или в иных средствах массовой информации сведения об итогах голосования, а также данные об избранных лицах.

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

Комментарий

Непременными гарантиями демократических выборов являются их открытость и гласность, предполагающие всестороннее информирование участников избирательного процесса о ходе подготовки, проведения и результатах выборов.

Повышение доверия граждан к результатам выборов зависит от того, насколько эффективно обеспечивается гласность деятельности избирательных комиссий при совершении отдельных избирательных действий. Избирательные комиссии информируют граждан о своей работе, об образовании избирательных округов, участков, о составе избирательных комиссий, их местонахождении и времени работы, знакомят со списками избирателей, сообщают сведения о кандидатах, а также об итогах голосования и выборов. Заседания избирательных комиссий проводятся открыто. Решения избиратель-

ных комиссий публикуются в средствах массовой информации или обнародуются в ином порядке.

Во всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, а также в помещениях для голосования в день выборов и при подсчете голосов имеют право участвовать наблюдатели от политических партий, кандидатов, представители средств массовой информации, международные и иностранные наблюдатели. Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» содержит также ряд особенных положений, направленных на дополнительное обеспечение соблюдения этого принципа. Так, запрещается присутствие на избирательных участках посторонних лиц, не связанных с избирательным процессом, а также сотрудников правоохранительных органов, кроме случаев, предусмотренных законом о выборах (пункт 2 статьи 39). В Республике Молдова запрещено входить в помещение для голосования с огнестрельным или холодным оружием. Представитель органа правопорядка может входить в помещение избирательного участка только в случае его приглашения председателем участкового избирательного бюро для оказания помощи в восстановлении правопорядка (статья 55 Кодекса о выборах Республики Молдова). Иные страны не ограничивают нахождение тех или иных лиц на избирательных участках, лишь вводят общий запрет на осуществление определенных действий: вмешательство в работу избирательных комиссий или проведение агитации.

Представители средств массовой информации имеют право освещать все мероприятия по подготовке и проведению выборов, присутствовать в помещениях для голосования в день выборов, в том числе при подсчете голосов. Конвенция создала действенный механизм реализации равного доступа кандидатов к средствам массовой информации — как к государственным, так и к негосударственным.

Статья 8. Свободные выборы

1. Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допус-

каемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

2. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не может принудить его голосовать «за» или «против» какого-либо определенного кандидата (кандидатов), определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Ни один избиратель не может быть принужден кем бы то ни было объявить, как он намерен голосовать или как он голосовал за кандидата (кандидатов), списки кандидатов.

3. Кандидат, политическая партия (коалиция) и другие участники избирательного процесса несут ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом. Ни один кандидат, ни одна политическая партия (коалиция), ни одно иное общественное объединение или общественная организация не имеет права использовать методы психического, физического, религиозного принуждения или призывы к насилию, или угрозы применения насилия, или любые иные формы принуждения.

Комментарий

Гарантии избирательных прав устанавливаются конституцией и не могут быть ослаблены или исключены каким-либо правовым актом. В случае противоречия между законом и конституцией государства применяются нормы конституции.

Принцип свободных выборов предполагает свободное и добровольное участие гражданина в выборах. Избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать.

Свобода избирателей формировать свое мнение обеспечивается правом на участие в мероприятиях предвыборной агитации, а свобода средств массовой информации проявляется в информировании граждан. Предвыборная агитация должна проходить без использования психического, физического, религиозного принуждения или призывов к насилию, или угрозы применения насилия, или любых

иных форм принуждения, а также и иных методов недобросовестной предвыборной агитации: подкупа, использования преимуществ должностного или служебного положения и др.

Нарушение принципа свободных выборов может повлечь административную, а в определенных случаях и уголовную ответственность. Кандидат может нести и иную ответственность — в виде отмены регистрации. Такую норму предусматривает законодательство всех государств — участников Конвенции.

Кроме того, на обеспечение данного принципа направлен запрет зарубежного финансирования участников избирательной кампании. Не допускаются финансирование выборов и иная материальная поддержка кандидатов и политических партий за счет средств иностранных государств, их физических и юридических лиц и международных организаций, а также изготовление агитационных материалов за пределами государства.

Статья 9. **Подлинные выборы**

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

2. Подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства.

3. При подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кандидатов, политических партий (коалиций) — к средствам массовой информации и телекоммуникаций.

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

5. Назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию.

6. Подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не 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).

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

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

Комментарий

Выборы могут считаться подлинными лишь при наличии политического и идеологического плюрализма, а в институциональном отношении — многопартийности. Законодатели должны предусматривать возможность участия в выборах более одного кандидата (списка кандидатов). К примеру, российское законодательство предусматривает, что, если к дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо

если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов (пункт 33 статьи 38 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Средства массовой информации освещают ход подготовки и проведения выборов и референдума. Избирательные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления, политические партии, общественные объединения предоставляют им информацию по вопросам подготовки и проведения выборов и референдума.

Одной из существенных гарантий соблюдения принципа подлинных выборов является закрепленный на законодательном уровне порядок назначения выборов и проведения избирательной кампании. Для исключения привилегий либо ограничений дискриминационного характера предусмотрены положения, запрещающие кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Конвенция устанавливает запрет на занятие государственными служащими агитацией с использованием служебного положения.

Законодатели, как правило, не устанавливают прямую ответственность кандидатов или партий за непризнание выборов. Хотя Конвенция в целях исключения возможности дестабилизации политической обстановки предусматривает такую возможность. В то же время законодательством всех государств установлена административная и уголовная ответственность за нарушение общественного порядка, попытки нарушения конституционного строя, а также за фальсификацию подсчета голосов и воспрепятствование свободно-му осуществлению гражданином его избирательных прав.

Статья 10. Справедливые выборы

1. Соблюдение принципа справедливых выборов должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса.

2. При проведении справедливых выборов обеспечиваются:
- а) всеобщее и равное избирательное право;
 - б) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
 - в) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);
 - г) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;
 - д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;
 - е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций) во временных рамках соответствующих этапов избирательного процесса, а также обеспечение права гражданина на обращение в международные судебные органы за защитой и восстановлением своих избирательных прав и свобод в порядке, предусмотренном нормами международного права.

3. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа и (или) в порядке самовыдвижения. Кандидаты и (или) списки кандидатов могут быть выдвинуты также политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов и (или) списков кандидатов, указанными в конституции, законах.

Комментарий

Принцип справедливых выборов означает создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса. В частности, кандидатам гарантируются равные права и условия участия в выборах, а избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Закреплены нормы, обеспечивающие быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными органами жалоб на

нарушения избирательных прав граждан, а также положения о национальных и международных наблюдателях.

Принцип справедливых выборов предполагает в том числе недопущение электоральных правонарушений и эффективное противодействие возможным злоупотреблениям, четкий и понятный механизм судебной и административной защиты избирательных прав.

В качестве основной формы голосования используется голосование на избирательном участке в день проведения выборов. Вместе с тем в целях обеспечения реализации активного избирательного права отдельными категориями избирателей предусмотрена возможность голосования с использованием переносного ящика, а также голосование по открепительному удостоверению на любом избирательном участке. Детальное урегулирование порядка реализации дополнительных форм голосования гарантирует свободное волеизъявление избирателей.

Статья 11. Проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)

1. Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

2. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия.

3. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов, а также порядок, основания и сроки расформирования состава избирательного органа или досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа устанавливаются законами. При этом порядок и сроки досрочного прекращения полномочий членов избирательного органа по основаниям, предусмотренным в законе, а также назначения уполномоченным на то органом нового члена избирательного органа взамен выбывшего не должны препятствовать

осуществлению избирательным органом возложенных на него полномочий, нарушать целостность избирательного процесса, приводить к несоблюдению сроков выполнения избирательных действий, нарушению избирательных прав и свобод граждан.

4. Стороны признают возможность предоставления кандидату, политической партии (коалиции), выдвинувшей список кандидатов, права назначить в порядке, предусмотренном законом, в зарегистрировавший кандидата (список кандидатов) избирательный орган и в нижестоящие избирательные органы по одному члену избирательного органа с правом совещательного голоса, представляющего назначившего его кандидата, политическую партию (коалицию).

5. Член избирательного органа с правом совещательного голоса вправе выступать на заседании избирательного органа, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию избирательного органа, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе обжаловать действия (бездействие) избирательного органа в вышестоящий избирательный орган или в суд, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами.

6. Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах.

7. Стороны своими законами возлагают на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, а также на их должностных лиц обязанность оказывать избирательным органам содействие в реализации их полномочий а на организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание и редакции периодических печатных изданий, указанные в законодательстве о выборах, — обязанность предоставлять избирательным органам бесплатно эфирное время, возможность размещения печатной информации для необходимого информирования избирателей о выборах, ходе избирательной кампании.

Комментарий

Подготовку и проведение выборов в государствах осуществляют избирательные комиссии — коллегиальные независимые органы, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов, а также реализацию и защиту избирательных прав граждан. Избирательные комиссии государства составляют систему избирательных комиссий во главе с центральной избирательной комиссией государства. Как правило, порядок формирования, основные полномочия центральной избирательной комиссии устанавливаются конституцией. На территории (части территории) одной административной единицы выборы организует территориальная избирательная комиссия, районная или городская. Участковая избирательная комиссия организует и обеспечивает непосредственное голосование.

Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны не только для непосредственных участников избирательного процесса, но и для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных лиц.

Порядок формирования избирательных комиссий устанавливается национальным законодательством и осуществляется вышестоящими избирательными комиссиями либо представительными органами местного самоуправления по предложению политических партий, общественных организаций и собраний избирателей. В целях обеспечения эффективного выполнения своих функций избирательными комиссиями устанавливаются нормы, позволяющие в случае досрочного прекращения полномочий членов той или иной избирательной комиссии принять уполномоченным органом меры к назначению нового члена комиссии вместо выбывшего и тем самым обеспечить полноценную работу избирательной комиссии. Иногда для таких целей заранее формируется резерв избирательных комиссий (Российская Федерация).

Для обеспечения независимости и беспристрастности членов избирательных комиссий национальный законодатель устанавливает перечень лиц, которые не могут быть членами избирательных комиссий. К их числу относятся, как правило, депутаты, кандидаты, доверенные лица кандидатов, судьи, лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, а также супруг

(супруга), близкие родственники кандидатов и лица, находящиеся у кандидатов в непосредственном подчинении.

В работе избирательных комиссий могут принимать участие и иные лица, причем с достаточно широкими полномочиями — члены соответствующих комиссий с правом совещательного голоса, назначенные кандидатами или политическими партиями.

Избирательные комиссии информируют граждан о своей работе по организации проведения выборов, об образовании избирательных участков, составе, месте нахождения и времени работы комиссий, о списках избирателей. Прозрачность избирательного процесса призвана гарантировать доступность и открытость решений, принимаемых избирательными комиссиями. Чаще всего для таких целей используются официальные интернет-ресурсы.

Статья 12. Финансирование выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)

1. Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

2. Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательной кампании и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

3. Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом

относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

4. Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

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

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

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

Комментарий

Одним из элементов принципа равного избирательного права являются единые для всех кандидатов условия предоставления и использования финансовых средств для обеспечения избирательной

кампании. Условия предоставления и использования государственных финансовых средств, а также возможности финансирования деятельности кандидатов и политических партий посредством установления предельных размеров избирательных фондов и пожертвований в них должны быть равными. Равенство финансовых условий проведения агитационной кампании обеспечивается тем, что открытие избирательного фонда обязательно для всех кандидатов и политических партий, которые вправе расходовать на проведение избирательной кампании исключительно денежные средства своих избирательных фондов. Использование иных средств для проведения агитационной кампании запрещено. Также законодательно запрещено использовать средства, имеющие анонимное, незаконное или зарубежное происхождение.

Прозрачность финансирования избирательных кампаний, являющаяся одной из гарантий равных возможностей партий и кандидатов, часто обеспечивается обязанностью кандидатов предоставлять в соответствующую избирательную комиссию финансовый отчет для обязательной проверки и опубликования. При этом государство может не оказывать прямую финансовую поддержку кандидатам и партиям.

Статья 13. Государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности

1. Стороны обеспечивают свободу поиска, сбора, распространения информации о выборах, кандидатах, беспристрастное информационное освещение выборов в средствах массовой информации и телекоммуникаций.

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

3. В соответствии с законодательством представители средств массовой информации и телекоммуникаций вправе:

а) присутствовать на заседаниях избирательных органов, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;

б) знакомиться с документами и материалами соответствующих избирательных органов об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующего избирательного органа копии указанных документов и материалов, передавать их для опубликования в средства массовой информации и телекоммуникаций;

в) присутствовать на публичных агитационных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход их проведения;

г) присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Гражданам, кандидатам, политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидата и (или) список кандидатов, иным общественным объединениям, общественным организациям гарантируется свобода проведения агитационной деятельности в любых допускаемых законом формах и законными методами в порядке и сроки, предусмотренные законами, в условиях плюрализма мнений, отсутствия цензуры.

5. Всем кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, в соответствии с конституцией, законами должны обеспечиваться равные условия доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения своей предвыборной агитации, в том числе для изложения положений своей предвыборной программы (платформы).

6. При проведении агитационной деятельности не допускается злоупотребление свободой слова и свободой массовой информации, в том числе призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности государства, призывы, направленные на пропаганду войны, террористических, любых иных насильственных действий и возбуждающие социальную, расовую, национальную, этническую, религиозную ненависть и вражду.

7. Средства массовой информации и телекоммуникаций одного государства — участника настоящей Конвенции не могут использоваться в целях участия в агитационной деятельности при проведении выборов на территории другого государства.

8. Перечень нарушений условий и порядка проведения кандидатами, политической партией (коалицией) своей агитационной деятельности, а также участия средств массовой информации в освещении избирательной кампании, являющихся основанием для наступления ответственности, устанавливается законами.

Комментарий

Информационное обеспечение выборов осуществляется органами государственной власти, избирательными комиссиями, средствами массовой информации. Особое значение для осуществления политических прав имеет свободный обмен информацией и мнениями по политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа, что предполагает свободу средств массовой информации.

Нормы законодательства о выборах в достаточной степени подробно регламентируют порядок информационного сопровождения выборов. Эти нормы направлены на обеспечение политическим партиям прав на свободное распространение информации во время их избирательной кампании и устанавливают лишь необходимые ограничения на распространение информации из соображений безопасности.

Предвыборной агитацией считается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и направленная на побуждение избирателей к голосованию за кандидата или политическую партию. В связи с этим всегда предусмотрена ответственность за нарушение кандидатом, доверенным лицом, представителем политической партии или должностным лицом условий и порядка проведения предвыборной агитации, а также за опубликование или распространение иными способами заведомо ложных сведений о кандидате, политической партии с целью воздействия на результаты выборов.

Гласность проведения выборов обеспечивается также достаточно широкими полномочиями журналистов и иных представителей средств массовой информации как в течение всей избирательной кампании, так и в день голосования и во время подсчета голосов. На средства массовой информации возлагается обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. При этом средства массовой информации

предоставляются весьма широкие права по освещению деятельности избирательной кампании и, в частности, избирательной комиссии. Иногда для представителей средств массовой информации требуется предварительная аккредитация.

Статья 14. Статус и полномочия национальных наблюдателей

1. Каждый кандидат, каждая политическая партия (коалиция), иное общественное объединение (общественная организация), группа избирателей, другие субъекты выборов, указанные в конституции, законах, вправе в порядке, установленном законами или нормативными актами, принимаемыми органами, организующими выборы, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

2. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

3. Национальным наблюдателям должны быть предоставлены следующие права:

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

б) находиться в помещении для голосования;

в) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

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

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

е) наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном

национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

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

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

4. В случаях и порядке, предусмотренном законами, правами национального наблюдателя также могут пользоваться доверенные лица кандидатов, политических партий (коалиций).

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

Комментарий

Конвенция устанавливает зависимость доверия общества к итогам выборов от степени их открытости, прозрачности избирательного процесса, а также от его доступности для контроля со стороны национальных и международных наблюдателей.

Помимо объективного освещения избирательного процесса, принцип открытости выборов предполагает участие общественности в наблюдении за ходом проведения выборов, создание необходимых условий для деятельности национальных и международных наблюдателей.

Порядок назначения наблюдателей несколько различается в законодательстве разных государств, но имеет общие черты. Наблюдателей могут направлять общественные объединения, выдвинувшие кандидатов, сами кандидаты. Все без исключения государства расширяют этот перечень. Например, законодатель Республики Беларусь установил, что наблюдателями также могут являться члены Совета Республики, депутаты Палаты представителей, депутаты местных Советов депутатов, представители трудовых коллективов и граждан. А закон Республики Казахстан о выборах устанавливает право для партий направлять на избирательные участки наблюда-

телей, а для кандидатов — доверенных лиц, причем в количестве трех.

Наблюдатели вправе присутствовать при проведении голосования с использованием всех форм голосования: в помещении для голосования и вне его, при проведении досрочного голосования, а также при повторном подсчете голосов. Как правило, наблюдатель наделяется законодателем достаточно обширным объемом прав: наблюдать за ходом голосования и процедурой подсчета голосов, обращаться в соответствующие или вышестоящие избирательные комиссии с заявлениями и жалобами, получать копии документов об итогах голосования и др. Наблюдателям предоставляются широкие права, но на них также налагаются соответствующие обязанности (не вмешиваться в деятельность избирательной комиссии, соблюдать тайну голосования и др.). Наблюдатели вправе осуществлять наблюдение как непрерывно, так и в свободно выбираемые ими промежутки времени в течение всего периода наблюдения, им обеспечивается свободный доступ в помещение, где проводится голосование и подсчет голосов.

За нарушение прав наблюдателя, иностранного международного наблюдателя, доверенного лица кандидата или избирательного объединения, как правило, наступает административная ответственность.

Статья 15. Статус и полномочия международных наблюдателей

1. Стороны подтверждают, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Они будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня.

2. Деятельность международных наблюдателей регулируется законами страны пребывания, настоящей Конвенцией, иными международными документами.

3. Международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом

при наличии соответствующего приглашения. Приглашения могут быть направлены уполномоченными законом органами после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы уставными органами Содружества Независимых Государств.

4. Центральный избирательный орган выдает международному наблюдателю удостоверение об аккредитации установленного образца. Такое удостоверение дает право международному наблюдателю осуществлять наблюдение в период подготовки и проведения выборов.

5. Международный наблюдатель на территории государства пребывания находится под покровительством данного государства. Избирательные органы, органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны оказывать ему необходимое содействие в пределах своей компетенции.

6. Международный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности международного наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

7. Международные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. Стороны оставляют за собой право лишать аккредитации тех международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Международные наблюдатели имеют право:

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

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

в) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

г) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

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

е) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

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

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

9. Международные наблюдатели должны:

а) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

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

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

г) не вмешиваться в избирательный процесс;

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

Комментарий

Приглашение международных наблюдателей является правом, но не обязанностью государства.

Механизм наделения статусом международного наблюдателя тех или иных организаций в разных государствах в целом сходен, но имеет и различия. Центральная избирательная комиссия Республики Молдова аккредитует по заявлению в качестве наблюдателей на выборах представителей международных организаций, прави-

тельств иностранных государств и зарубежных неправительственных организаций и регистрирует их переводчиков. Иностранные (международные) наблюдатели от иностранных государств и международных организаций приглашаются в Республику Беларусь Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Советом Республики и Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь, Министерством иностранных дел Республики Беларусь, Центральной избирательной комиссией Республики Беларусь и аккредитуются Центральной избирательной комиссией. Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, референдум, аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Международные наблюдатели, прибывшие в Азербайджанскую Республику на основании соответствующего приглашения (Милли Меджлиса, соответствующих исполнительных органов и Центральной избирательной комиссии после официальной публикации в прессе даты проведения выборов), проходят регистрацию в Центральной избирательной комиссии в предусмотренном законом порядке. В Республике Армения правом направления приглашения на осуществление наблюдательной миссии международным организациям обладают Президент, Премьер-министр, Председатель Национального Собрания, Центральная избирательная комиссия, которая затем аккредитует наблюдателей.

В своей деятельности наблюдатели руководствуются национальным законодательством с соблюдением основного принципа беспристрастного и независимого наблюдения за выборами, исключаящего какое-либо вмешательство в избирательный процесс. В случае нарушения они могут быть лишены аккредитации.

Международные наблюдатели действуют в целях взаимного контроля исполнения государствами международных обязательств и обмена опытом в сфере международной защиты прав граждан. Кроме того, международные наблюдатели вправе поставить вопрос о международном признании легитимности выборов.

Иностранные наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо. Они имеют право встречаться с кандидатами, находиться на избирательных участках, сообщать членам

комиссий о выявленных нарушениях, знакомиться с документацией, включая реестры избирателей, протоколы итогов голосования и результаты рассмотрения жалоб, присутствовать на итоговом заседании избиркомов и др. Международные наблюдатели должны воздерживаться от публичных суждений.

По итогам работы международные миссии публикуют доклады, включающие данные о мониторинге и оценку организации выборов, а также рекомендации.

Статья 16. Обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан

1. В случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, — также в избирательных органах.

2. Лица, виновные в совершении запрещенных законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами.

Комментарий

По общему правилу, эффективность системы обжалования обеспечивается правом каждого участника избирательного процесса обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их избирательные права, в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, а также коротким сроком рассмотрения жалоб и принятия по ним решений, предоставлением возможности каждой из сторон изложить свои доводы независимо от органа, рассматривающего жалобу, и полномочиями вышестоящей избирательной комиссии и суда отменить обжалуемое решение. В связи с краткой продолжительностью проведения избирательной кампании сроки рассмотрения жалоб максимально сокращены. Как правило, этот срок составляет пять дней; в Кыргызской Республике — три дня.

Кроме того, подача жалобы в вышестоящую избирательную комиссию и принятие ею решения по жалобе не препятствуют последу-

ящему обращению в суд любой из сторон. Окончательное решение по жалобе уполномочен принять суд.

За нарушения законодательства о выборах в зависимости от тяжести общественно значимых последствий законами государств предусматривается несколько видов ответственности:

- а) конституционно-правовая;
- б) административная;
- в) уголовная.

Конституционно-правовая ответственность, как правило, состоит в применении к нарушителям определенных санкций: предупреждение; отказ от регистрации кандидата или отмена регистрации кандидата; признание итогов голосования и результатов выборов недействительными, отмена решения избирательной комиссии, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии.

Административная ответственность предусмотрена законами государства об административной ответственности. Как правило, к административной ответственности могут привлекаться за нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, неисполнение решений избирательной комиссии, непредоставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов общегосударственного голосования, нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного международного наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации, непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении, об израсходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума и т. д.

Уголовная ответственность за нарушения избирательного законодательства может наступить за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, фальсификацию избирательных документов, фальсификацию итогов голосования и т. д.

К уголовной ответственности могут быть привлечены дееспособные физические лица, достигшие возраста уголовной ответственности соответствующего государства.

Статья 17. Избирательная документация

1. Бюллетени для голосования, иные избирательные документы, в том числе документы органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, касающиеся проведения выборов, составляются (публикуются) на государственном языке и на официальных языках составных частей территории государства, где проходят выборы, а в порядке, предусмотренном законодательством, — также на языках народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные документы, по которым устанавливаются итоги голосования и определяются результаты выборов, являются документами строгой отчетности, степень защиты которых устанавливается законами.

Комментарий

Государственный язык — язык, обязательный для применения в сферах, установленных законом. Большинство государств имеет один государственный язык: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Молдова, Украина. Но некоторые государства в целях соблюдения прав национальных меньшинств, а также сохранения культурных и социальных традиций страны предоставляют иному языку более высокий статус по сравнению с иностранным. Например, в Республике Беларусь русский язык имеет статус официального, который равен государственному. В государственных организациях и органах местного самоуправления Республики Казахстан наравне с казахским официально употребляется русский язык. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык, однако республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки.

К избирательным документам относятся: списки избирателей, подписные листы, избирательные бюллетени, открепительные удостоверения, решения (протоколы) избирательных комиссий и др. Все они составляются на государственном языке. В целях дополнительных гарантий обеспечения прав национальных меньшинств некоторые избирательные документы могут изготавливаться и на языке национального меньшинства. Как правило, к таким документам

относятся избирательные бюллетени, режé сведения о кандидатах или иные документы. Так, согласно пункту 2 статьи 37 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» избирательные бюллетени печатаются на казахском и русском языках. В Республике Беларусь, где русский язык имеет статус равного государственному (белорусскому) языку, избирательные документы печатаются на белорусском либо на русском языке. Российское законодательство устанавливает, что бюллетени печатаются на русском языке. По решению соответствующей комиссии бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке (государственных языках) соответствующей республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях — на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

Фальсификация избирательных документов влечет уголовную ответственность.

Статья 18. Меры, которые не должны считаться дискриминационными

1. Вышеперечисленные избирательные права и свободы граждан могут быть ограничены конституцией, законами и не считаться дискриминационными, если они предусматривают:

а) специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод;

б) ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного по-

рядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

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

Комментарий

В целях более полного учета интересов какой-либо национальной или социальной группы населения законодатель вправе предусмотреть для нее в составе представительного органа власти гарантированное количество мест (квоты). Считается, что это не дискриминация, а особая форма всеобщности избирательного права.

Указанные квоты вводятся государствами — участниками Конвенции весьма неохотно. Рассматриваются только возможности введения квот для женщин.

Все государства ограничивают права избирать и быть избранными граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Для высших должностных лиц конституции и законы государств устанавливают повышенные требования. Так, право быть избранным Президентом Российской Федерации предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 35 лет и постоянно проживающим в Российской Федерации не менее 10 лет. А Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин республики по рождению, не моложе 40 лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние 15 лет, имеющий высшее образование, не имеющий судимости, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Различные ограничения избирательных прав граждан, а также деятельности политических партий допускаются только на основании законов и не должны противоречить международным обязательствам государства. При этом государства взяли на себя обя-

зательства устранять возможные ограничения пассивного права при дальнейшем развитии и совершенствовании избирательного законодательства.

Статья 19. Обязательства государств — участников Конвенции

1. Стороны будут принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки и проведения демократических выборов, реализации положений настоящей Конвенции. Провозглашенные в настоящей Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

2. Стороны обязуются:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотр-

ренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной недискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомились с ними, обсуждали их и голосовали «за» или «против» свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

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

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

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических, свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования межгосударственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов.

Комментарий

Государства, присоединяясь к Конвенции, приняли на себя обязательства использовать правовые инструменты, регулирующие нормы избирательного права, исключительно в целях усиления и развития гарантий избирательных прав. Обязательства государств направлены на совершенствование политической системы, развитие политических партий, минимизацию процесса влияния государства на деятельность политических партий, а также принимать меры по дальнейшей открытости и гласности выборного процесса посредством привлечения для этой цели свободных и независимых средств массовой информации.

Обязательства государств распространяются также на дальнейшее правовое просвещение, преодоление правового нигилизма граждан, а также принятие мер по преодолению абсентеизма. Важным условием развития демократии государства также признали наличие механизма свободного и беспрепятственного вступления в должность избранного должностного лица.

Статья 20. Права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции

1. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении избирательных прав и свобод граждан, принятых на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Конвенции, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав и основных свобод.

3. Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Устава Содружества Независимых Государств.

Комментарий

Конвенция не устанавливает запрет или ограничение на исполнение государствами обязательств по международным договорам и соглашениям, а также не может ограничивать права и свободы иных лиц. При этом Конвенция признает примат Устава Содружества Независимых Государств.

Статья 21. Статус Межгосударственного избирательного совета

Стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств — участников настоящей Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах — участниках настоящей Конвенции.

Комментарий

Конвенцией декларируется создание Межгосударственного избирательного совета, который должен являться коллегиальным специализированным межгосударственным органом стран Содружества Независимых Государств — участниц Конвенции, призванным оказывать содействие проведению наблюдения за выборами в государствах — участниках Конвенции.

Решением Совета глав государств СНГ от 14 октября 2022 года в Содружестве Независимых Государств для обмена опытом в вопросах обеспечения избирательных прав и свобод граждан, совершенствования правовых условий для проведения выборов и референдумов в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами государств Содружества будет создан Консультативный совет руководителей избирательных органов. В состав Консультативного совета войдут руководители центральных избирательных органов. В заседаниях с правом совещательного голоса будут принимать участие представители Исполнительного комитета СНГ и Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Все решения по обсуждаемым вопросам, кроме процедурных, будут приниматься консенсусом и носить рекомендательный характер. При этом каждое государство-участник будет иметь один голос в Консультативном совете.

Статья 22. Порядок вступления Конвенции в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи депозитарию на хранение третьего уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу.

2. Для Сторон, направивших депозитарию уведомления о выполнении таких процедур позднее, Конвенция вступает в силу с даты получения депозитарием такого уведомления.

Комментарий

Конвенция является действующей с момента принятия ее государствами, при этом страна считается присоединившейся к Конвенции с момента получения подписанной Конвенции депозитарием.

Депозитарием документов, принимаемых в рамках Содружества Независимых Государств, является Исполнительный комитет СНГ. Непосредственное выполнение функций депозитария обеспечивается правовым департаментом Исполнительного комитета.

Статья 23. Порядок присоединения к Конвенции

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения других государств, готовых принять на себя обязательства, вытекающие из настоящей Конвенции.

2. Для присоединяющегося государства настоящая Конвенция вступает в силу с даты сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Комментарий

Конвенция открыта для присоединения других государств, причем для этого не требуется согласие иных государств. Достаточно одностороннего акта (решения) о присоединении к Конвенции и направления депозитарию такого документа.

Статья 24. Порядок выхода из Конвенции

Каждая Сторона может выйти из настоящей Конвенции, направив письменное уведомление об этом депозитарию.

Комментарий

Норма устанавливает простой порядок выхода из Конвенции, посредством направления письма.

Статья 25. Порядок внесения изменений и дополнений в Конвенцию

В настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящей Конвенции, который вступает в силу в порядке, предусмотренном статьей 22 настоящей Конвенции.

Комментарий

Процедура внесения изменений в Конвенцию аналогична процедуре ее принятия.

Статья 26. Разрешение споров, связанных с применением или толкованием Конвенции

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием настоящей Конвенции, разрешаются путем консультаций и переговоров заинтересованных Сторон.

Совершено в городе Кишиневе 7 октября 2002 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр хранится в Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, который направит каждому государству, подписавшему настоящую Конвенцию, ее заверенную копию.

Комментарий

В рамках Конвенции не существует какого-либо регулирующего органа, все вопросы разрешаются путем переговоров между сторонами.

Реализация стандартов демократических выборов в государствах — участниках МПА СНГ

3.1. Право избирать и быть избранным (опыт Республики Беларусь)

Закрепление стандарта права избирать и быть избранным в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ стало возможным благодаря тонкой координации национальных интересов государств СНГ. Инициатива о систематизации стандартов самих по себе не вызвала полярных оценок: разрабатываемая с 2000 года, Конвенция СНГ уже учитывала конституционные системы стран Содружества. Однако позиции относительно механизмов исполнения стандартов демократических выборов не были идентичными, так как сказывалось отсутствие должной координации внешнеполитических приоритетов.

Целью Конвенции СНГ была разработка общих стандартов избирательных процессов, а не «демократизация» одних стран другими за счет правочеловеческого компонента. Конвенция становилась первым международно-правовым документом в области избирательных стандартов, носящим обязательный характер, но оставалось неясным, будет ли этот договор механизмом предотвращения вмешательства или очередным инструментом вмешательства в избирательные процессы. Такое положение дел обусловило, с одной стороны, относительно быструю (без малого два года) разработку текста документа и подписание его президентами семи государств Содружества 7 октября 2002 года (Армении, Грузии, Молдовы, Кыргызстана, России, Таджики-

стана и Украины), а с другой — не столь скорую ратификацию этого соглашения, обсуждения целесообразности расширения участников, а также оговорки Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины.

Указанное противоречие имеет прямое отношение к стандарту избирать и быть избранным. В пункте 3 статьи 1 Конвенции СНГ фиксируется приоритет национального законодательства в осуществлении данного стандарта: «Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами». При этом, имея потенциал стать первым всеобъемлющим международно-правовым документом в области избирательных стандартов, Конвенция СНГ не могла обойти вниманием правочеловеческий компонент: «Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина... или носить дискриминационный характер». Насколько позволяет судить рассмотрение ратификации Конвенции СНГ в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 11 и 25 июня 2003 года, упоминание правочеловеческого компонента было связано с необходимостью защиты прав соотечественников за рубежом, в частности русского населения в странах Прибалтики.

Примечательно, что права человека авторы Конвенции СНГ увязали с «конституционными и (или) законодательными гарантиями их реализации», другими словами, все-таки ограничили применение «общепризнанных прав» национальным законодательством. Авторы убрали потенциальные вопросы о том, насколько и какие права человека являются общепризнанными; имеют ли они приоритет над конституционными нормами; являются ли права человека принципом международного права или целью международного сотрудничества на основе Устава ООН; можно ли вообще рассматривать политические права человека в отрыве от экономических и социальных. Преамбула Конвенции СНГ предусматривает, что права человека реализуются исходя из целей и принципов Устава СНГ (т. е., например,

принципа суверенного равенства), с учетом опыта западных организаций и механизмов (ОБСЕ, Совета Европы, Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах), но все же «на основе национальной конституции и правовых актов». Верховенство национальных конституций и строгий фокус на избирательных процессах — те характеристики, которые выгодно отличают Конвенцию СНГ от западных документов и деклараций. Это отличие — отсутствие размывания избирательных стандартов через права человека — подверглось критике со стороны Венецианской комиссии Совета Европы в 2006 году.

Действующий в отношении выборов в органы государственной власти в целом, органы местного самоуправления, в иные представительные органы стандарт права избирать и быть избранным закрепляется в национальных конституциях, а порядок его осуществления определяется законами и подзаконными актами на национальном уровне. Вместе с тем Конвенция СНГ не устанавливает иные правила, чем предусмотренные национальными законодательствами. Именно это означает оговорка Республики Беларусь, сопровождающая присоединение государства к Конвенции СНГ: «Реализация Конвенции осуществляется Республикой Беларусь на основании верховенства Конституции Республики Беларусь и в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 19 Конвенции». В этом пункте указано, что государства принимают законодательные и другие меры для реализации положений Конвенции, а стандарты, в том числе и стандарт права избирать и быть избранным, могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты. Тем самым Конвенция СНГ отводит суверенным государствам высокую степень свободы усмотрения при реализации стандартов.

Вне 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 стандарт права избирать и быть избранным включает ряд ограничений, основанных на праве и практике правоприменения в странах Содружества. Подпункт «б»

пункта 1 статьи 18 Конвенции СНГ предусматривает ограничение избирательных прав граждан, признанных по решению суда недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Это ограничение, представляющее в Содружестве, как правило, конституционную норму, отличает стандарты СНГ от ультралиберального толкования избирательных прав в Совете Европы и его консультативном органе — Европейском суде по правам человека. Подпункт «г» пункта 2 статьи 19 содержит обязательство государств принимать меры по обеспечению женщинам возможности реализации стандарта права избирать и быть избранными наравне с мужчинами, что соответствует мировой практике специальных мер в отношении отдельных групп населения. Ограничение права избирать и быть избранным предусмотрено в условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя (пункт 5 статьи 6), в интересах поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, прав и свобод граждан (пункт 2 статьи 18), а также в случае прямого или косвенного финансирования участников избирательных процессов из-за рубежа (пункт 3 статьи 12). Последнее ограничение, на наш взгляд, создает предпосылки для планомерного совершенствования избирательных систем стран Содружества, поскольку поощряет максимальный учет национальных и исторических традиций, позволяет государствам определять собственные формы народовластия на основе верховенства права и закона. Практика иностранного (как правило, западного) финансирования отдельных участников избирательных процессов в странах Содружества чаще всего представляет собой форму вмешательства в избирательные процессы.

Стандарт права избирать и быть избранным получил широкое закрепление в международных документах СНГ, носящих рекомендательный характер. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами 2011 года разъясняют этот стандарт Конвенции СНГ: несмотря на отсылки к общепризнанным правам и свободам человека и гражданина, стандарт предусматривает верховенство конституции и национальных

законов при назначении, подготовке и проведении выборов и референдумов. Эти рекомендации конкретизируют условия ограничений активного избирательного права, которые международным наблюдателям рекомендуется считать правомерными. Эти же ограничения, основанные на обобщении практики государств — участников СНГ, разъяснены в Рекомендациях МПА СНГ по совершенствованию законодательства в соответствии с международными избирательными стандартами. Например, права избирать и быть избранными могут быть лишены граждане, признанные судом недееспособными либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (пункт 1.2); при составлении списков избирателей должны быть установлены четкие правила проверки подписей, включая сроки их проверки, основания признания недействительными или недостоверными (пункт 1.8.2); орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать в том числе дела о защите права избирать и быть избранным, дела о соответствии кандидатур установленным законом требованиям, дела о соблюдении правил, регулирующих проведение избирательных кампаний (пункт 9.9.4).

Конвенция СНГ стала первым международно-правовым документом, фиксирующим право избирать и быть избранным в качестве стандарта демократических выборов. В этом смысле государства — участники СНГ сделали определенный шаг вперед: до 2002 года международные политические декларации и международные договоры регламентировали право избирать и быть избранным как политическую свободу. Западные государства, имевшие претензии на лидерство в правочеловеческой области ввиду распада СССР и развала социалистического движения, употребляли слово «стандарт» при обсуждении демократии, но не спешили оформить стандарты демократических выборов юридически. Причина, на наш взгляд, кроется в различии подходов: США рассматривали право избирать и быть избранным как политическую свободу для установления контроля над партиями Западной Европы, а государства Содружества приняли право избирать и быть избранным в качестве стандарта, т. е. такой цели, к которой нужно стремиться сообща через международное сотрудничество в духе пункта 3 статьи 1 Устава ООН.

Если право избирать и быть избранным как политическая свобода позволяет вмешиваться «сильным» в дела «слабых» из-за различий экономического развития, то право избирать и быть избранным как стандарт предусматривает баланс на основе взаимности (никто не должен вмешиваться в дела других). Именно по этой причине положения Конвенции СНГ в отношении стандартов носят более конкретный характер, чем положения иных политических документов в отношении политических свобод. Для использования права избирать и быть избранным как инструмента вмешательства западным странам необходимо максимально широкое поле для интерпретаций.

Как политическая свобода право избирать и быть избранным упоминается в ряде политических документов и международно-правовых договоров. В статье 6 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года отмечено, что государства-участники «...уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса». Во Всеобщей декларации прав человека 1948 года декларируется, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей» (пункт 1 статьи 21). «Право и возможность голосовать и быть избранным» зафиксировано в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года. Важно понимать контекст принятия этих документов: политическая свобода избирать и быть избранным рассматривалась развивающимися государствами в качестве коллективной свободы при праве народов на самоопределение в рамках антиколониального движения. В то же время государства Северной Америки и Западной Европы трактовали право голосовать и быть избранным как индивидуальную свободу — инструмент защиты отдельных групп, лояльных метрополиям. Для этого факультативным протоколом к пакту была разработана процедура жалоб.

На основе Международного пакта о гражданских и политических правах в Женеве работает Комитет ООН по правам человека. Опираясь на доклады государств, эксперты Комитета сообща

готовят замечания общего порядка по претворению в жизнь прав пакта. Эти замечания носят информационный характер, одно из них — Замечание общего порядка № 25 — касается права голосовать и быть избранным. Подготовленный в 1996 году, этот доклад экспертов Комитета ООН по правам человека хотя и содержит полезные рекомендации относительно права избирать и быть избранным, но свидетельствует о выходе за пределы своих полномочий и продвижении приоритетов западноевропейской группы государств. Подтверждением этому являются отсылки к связи права избирать со свободами собраний и ассоциаций, но игнорирование принципа неделимости прав человека, связи права избирать с правом на развитие, экономическими и социальными правами. В пункте 21 Замечания общего порядка № 25 Комитет признает, что в положениях пакта не содержится требований о введении какой-либо определенной избирательной системы.

Стандарт права избирать и быть избранным в той или иной форме зафиксирован во всех конституциях государств — участников СНГ. Закрепление права избирать и быть избранным в Конвенции СНГ в 2002 году стало закономерным результатом демократического развития стран Содружества. Этот стандарт прошел проверку временем. Например, даже во времена становления конституционной системы Республики Беларусь, в период острых дискуссий по многим положениям белорусской Конституции, стандарт права избирать и быть избранным не ставился под сомнение. По-видимому, такое положение дел было обусловлено политической культурой, сложившейся еще в советское время: идея о необходимости избрания делегатов была включена еще в Конституцию СССР 1924 года, а уже в 1936 году «сталинская» Конституция включала в себя право избирать и быть избранным в качестве стандарта правовой системы.

Данный стандарт емко закреплен в статье 38 Конституции Республики Беларусь: «Граждане Республики Беларусь имеют право свободно избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании». Конституция, принятая 15 марта 1994 года, стала пятой Конституцией Беларуси и первой в истории суверенной республики.

Правовая база, регулирующая данный стандарт в Беларуси, зиждется на Конституции, включая, помимо нее, соответствующие указы Президента Республики Беларусь, Избирательный кодекс Республики Беларусь, иные акты законодательства, например, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении», постановления Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (в настоящее время — Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь). На практике стандарт реализуется в ходе подготовки и проведения выборов Президента Республики Беларусь, выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, а также при подготовке и проведении референдума.

Статья 3 Избирательного кодекса Республики Беларусь фиксирует, что «выборы... являются свободными и проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании», «референдум проводится путем всеобщего, свободного, равного и тайного голосования». Основным механизмом реализации данного стандарта выступает Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. В соответствии со статьей 33 Избирательного кодекса Республики Беларусь ЦИК в пределах своей компетенции организует подготовку и проведение выборов Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, депутатов местных Советов депутатов, республиканских референдумов; осуществляет на всей территории Республики Беларусь контроль за исполнением законодательства Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата и члена Совета Республики; дает разъяснения законодательства Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата и члена Совета Республики в целях его единообразного применения. Обращения граждан по поводу реализации этого стандарта рассматриваются немедленно (статья 49 Избирательного кодекса Республики Беларусь).

Статья 49 Избирательного кодекса предусматривает ответственность за препятствование свободному осуществлению

гражданами Беларуси права избирать и быть избранным. Ответственность возникает в том числе в случае распространения призывов к срыву, отмене или переносу сроков выборов или референдумов, препятствования работе избирательных комиссий, агитации в день выборов или референдумов, подлога документов, заведомо неправильного подсчета голосов или искажения результатов, нарушения тайны голосования, непредставления комиссиям необходимых документов, а также незаконного использования денежных средств и материальных ресурсов. Указанные действия могут повлечь уголовную и административную ответственность (статьи 191, 192, 369 Уголовного кодекса Республики Беларусь, статьи 10.9, 24.15, 24.16 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях).

Отчеты и заключения международных наблюдателей от СНГ и МПА СНГ свидетельствуют о соответствии избирательных процессов в Беларуси международным стандартам демократических выборов. Международные наблюдатели установили, что национальное законодательство республики содержит основные нормативные предпосылки для реализации стандарта права избирать и быть избранным. Механизмы реализации этого стандарта также соответствуют мировой практике, даже в условиях распространения разного рода инфекций. Вместе с тем международные наблюдатели дали ряд рекомендаций. В области совершенствования избирательной системы с 2019 по 2022 годы они рекомендовали рассмотреть вопрос о законодательном закреплении процедуры включения в списки избирателей (участников референдума) граждан по месту их фактического проживания.

3.2. Принцип периодичности выборов (опыт Республики Таджикистан)

В Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств закреплён принцип периодичности как один из стандартов демократических выборов. Признавая принцип периодичности выборов необходимым

условием демократических выборов, Конвенция СНГ в данном вопросе следует ранее принятым международным документам.

Всеобщая декларация прав человека, в пункте 3 статьи 21 которой закрепляется принцип периодичности выборов, ставит данный принцип на первое место. В Международном пакте о гражданских и политических правах в качестве одного из важнейших прав человека и гражданина определено право голосовать и быть избранным на периодических выборах.

Региональные международные организации в своих документах, регулирующих вопросы организации и проведения демократических выборов, вслед за ООН зафиксировали обязательства о проведении периодических выборов. Несколько более конкретно принцип периодичности проведения выборов определен Советом Европы в его основополагающих документах. В статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года предусмотрено обязательство проводить выборы «с разумной периодичностью». При этом не определяются критерии «разумности» и те параметры периодичности, которые считаются разумными.

Принцип проведения выборов через «разумные промежутки времени» закрепляется в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Однако в документе также не уточняются критерии «разумности» этих промежутков.

В Парижской хартии для новой Европы от 21 ноября 1990 года содержится следующее положение: «Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов». Под периодичностью понимается регулярность проведения выборов, а следовательно, требуется законодательное закрепление некоторого установленного, равного промежутка времени между избирательными циклами. Однако документы по-прежнему не содержат критериев определения временного промежутка между выборами, который отвечал бы требованию демократического правления.

Вступившая в силу в 1998 году Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, в статье 29 которой устанавливаются избирательные права граждан, также не содержит требования о периодичности или

регулярности проведения выборов. Таким образом, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ восполняет пробел в закреплении избирательных прав граждан государств — участников СНГ, подтверждая зафиксированный в международных документах принцип периодичности выборов.

Принцип периодичности выборов впервые уточняется в Замечании общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека. В пункте 9 Замечания определено, что периодические выборы должны проводиться через промежутки времени, не являющиеся чрезмерно продолжительными. Критерием оптимальной продолжительности признается такое положение, при котором полномочия органов власти неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей.

В Конвенции СНГ принцип периодичности выборов увязан с требованием об их обязательности и конкретизируется в статье 6, согласно которой периодичность выборов должна определяться так, чтобы основой избираемых органов, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа. В статье также содержится требование о закреплении в конституции и законах сроков проведения выборов и полномочий избираемых органов и должностных лиц.

Можно констатировать, что Конвенция СНГ в отношении принципа периодичности выборов следует в русле ранее принятых международных документов. Более того, в ней закрепляются как юридически обязательные для государств-участников критерии продолжительности межвыборного периода, установленные в Замечании общего порядка № 25 Комитетом ООН по правам человека.

В то же время международные документы, как юридически обязательные, так и рекомендательные, не содержат конкретных положений, определяющих длительность межвыборного периода, отвечающего критерию периодичности. Конвенция СНГ также содержит только указание на необходимость закрепления в конституции и законах сроков проведения выборов и сроков полномочий избранных органов (лиц), оставляя определение продолжительности срока на усмотрение национального законодателя.

Практика регулирования периодичности проведения выборов в государствах мира с учетом положений международных документов демонстрирует достаточно широкий диапазон нормативных межвыборных сроков. Для большинства государств периодичность выборов коллегиальных органов и должностных лиц варьируется в диапазоне от четырех до семи лет. В то же время в мировой практике нередки случаи досрочных выборов, назначение которых обусловлено политическими мотивами.

Отдельным случаем являются частичные выборы, при которых избирается не весь состав коллегиального органа, а только его часть, обновляется только определенная доля представителей. При этом можно говорить о периодичности выборов членов представительного органа, а не органа в целом. Подобная система избрания более характерна для верхних палат двухпалатных парламентов, таких как Сенат Конгресса США или Сенат Парламента Республики Казахстан, являющихся палатами территориального представительства.

Рассматривая законодательство Республики Таджикистан с точки зрения реализации принципа периодичности выборов, необходимо отметить, что данный принцип закреплен в статье 6 Конституции Республики Таджикистан, которая характеризует выборы как высшее непосредственное выражение власти народа и запрещает узурпацию власти или присвоение ее полномочий. Также Конституцией определяются сроки полномочий Президента Республики Таджикистан (семь лет) и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (пять лет).

Реализация принципа периодичности выборов в Таджикистане обеспечивается закреплением в Конституции порядка назначения очередных выборов и исчисления срока полномочий. Выборы Президента Республики Таджикистан назначаются на совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан не позднее чем за два месяца до истечения срока полномочий Президента Республики Таджикистан. Выборы в Маджлиси намояндагон назначаются главой государства не позднее чем за 75 дней до окончания полномочий парламента предыдущего созыва. Сроки полномочий Президента и Маджлиси намояндагон исчисляются

соответственно с момента принесения присяги и созыва первого заседания вновь избранного состава парламента.

В Республике Таджикистан реализация принципа периодичности выборов выражается в проведении президентских и парламентских выборов в соответствии с установленными Конституцией сроками. В период после окончания гражданской войны (Общее соглашение об установлении мира и национального согласия в Таджикистане подписано в Москве 27 июня 1997 года) выборы Президента проводились в 1999, 2006, 2013 и 2020 годах, а выборы в Маджлиси намояндагон — в 2000, 2005, 2010, 2015 и 2020 годах.

Можно заключить, что законодательство республики, в первую очередь Конституция, содержит необходимые гарантии реализации принципа периодичности выборов. Закрепленная в Конституции периодичность выборов — пять лет для нижней палаты парламента и семь лет для Президента — согласуется с мировой практикой.

Следует отметить, что в течение 25 лет, прошедших с окончания гражданской войны, в стране проводились только очередные выборы, в сроки, определенные законодательством. Таким образом, принцип периодичности реализовывался как в отношении защиты прав избирателей на участие в управлении государственными делами, так и в отношении защиты права избранных лиц на реализацию полученного в ходе выборов мандата.

3.3. Принцип обязательности выборов (опыт Азербайджанской Республики)

Принцип обязательности выборов закреплен в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств как один из стандартов демократических выборов и рассматривается в тесной взаимосвязи с принципом периодичности выборов. Фиксируя принцип обязательности как необходимую составляющую демократических выборов, Конвенция СНГ повторяет и конкретизирует положения ранее принятых на различных уровнях международных документов в области демократии и прав человека.

Посвященная проведению выборов статья 21 Всеобщей декларации прав человека не содержит прямого указания на обязательность выборов. При этом пункт 3 данной статьи содержит указание на долженствование проведения выборов как механизма формирования власти на основе воли народа: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Можно констатировать, что принцип обязательности проведения выборов, не будучи явно сформулирован, тем не менее закрепляется уже в основополагающем документе о правах человека.

В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах избирательные права определены как обязательные: «Каждый гражданин должен иметь... право и возможность... голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах...». Закрепляя права граждан на участие в выборах и требования к самим выборам, Международный пакт о гражданских и политических правах проведение выборов рассматривает как обстоятельство, не требующее отдельной регламентации.

Аналогичным образом принцип обязательности выборов находит отражение в документах региональных международных организаций. В статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой характеризуются обязательства по проведению выборов, устанавливается, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы...». Таким образом, обязательство о проведении выборов рассматривается совместно с их характеристиками, обеспечивающими демократический характер.

В пункте 5 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ определено, что к числу элементов справедливости, которые «существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей», относятся свободные выборы. В пункте 6 данного документа провоз-

глашается: «Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства». Следовательно, правочеловеческие гарантии увязываются с проведением свободных выборов через определенные промежутки времени при тайном голосовании. При этом обязательность проведения выборов как таковых не закрепляется отдельно, вытекая из обязательства проведения не просто выборов, а выборов, отвечающих определенным характеристикам. Можно констатировать, что институт выборов рассматривается в документе как не требующий отдельного закрепления.

В Парижской хартии для новой Европы закреплено: «Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов». Обязательность проведения выборов подразумевается в документе как условие осуществления демократического правления. Определенные требования к проведению выборов закрепляются в Парижской хартии без констатации обязательности самой процедуры.

В статье 29 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека закрепляются избирательные права граждан, но не установлено требование о проведении выборов. Из текста указанной статьи следует, что проведение выборов рассматривается как акт, не требующий дополнительного закрепления. В то же время установленное статьей 29 право «принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей» не предполагает требования обязательности проведения выборов.

В Замечании общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека подробно описываются механизмы и процедуры, призванные обеспечить избирательные права граждан в контексте реализации прав человека и гражданина. При этом отсутствует прямое указание на обязательность проведения выборов, хотя подразумевается, что реализация права на участие в ведении государственных дел связана с проведением выборов, а проведению подлинных и демократических выборов придается важнейшее значение.

Конвенция СНГ, обобщая положения ранее принятых международных документов, прямо закрепляет обязательность про-

ведения выборов. При этом в статье 1 принцип обязательности соседствует с принципом периодичности, а статья 6 раскрывает содержание обоих этих принципов. В пункте 1 статьи 6 устанавливается, что выборы избираемых органов власти и должностных лиц являются обязательными и проводятся в установленные законодательством сроки. Таким образом, в Конвенции СНГ зафиксировано положение, только подразумевавшееся в ранее принятых международных документах (тогда как говорить о характеристиках выборов следует, лишь установив, что выборы должны проводиться).

Помимо установления требования обязательности проведения выборов, Конвенция СНГ определяет как недопустимые действия или призывы, направленные на срыв, отмену или перенос сроков выборов. Указанной нормой регламентируется порядок защиты принципа обязательности выборов вместе с определяемым в той же статье принципом периодичности. Также в пункте 5 статьи 6 Конвенции СНГ устанавливаются допустимые ограничения применения принципов обязательности и периодичности выборов: возможность переноса срока выборов в условиях чрезвычайного или военного положения, но не отмены выборов.

Закрепление принципа обязательности выборов создает предпосылки для четкой регламентации допустимых ограничений его применения, что расширяет гарантии реализации фундаментальных прав человека и гражданина. Реализация принципа обязательности выборов обеспечивается путем закрепления в конституции и законах порядка формирования представительных органов и наделения полномочиями должностных лиц, определения сроков их полномочий и порядка назначения выборов. Ведущее значение для реализации указанного принципа имеет законодательное закрепление порядка назначения выборов и обязательства соответствующего органа произвести необходимые процедуры.

Важным условием обеспечения обязательности проведения выборов является законодательная регламентация порядка назначения даты очередных выборов. В большинстве государств мира применяется два основных подхода: регламентация полномочий по назначению выборов и сроков их проведения или за-

крепление сроков проведения выборов. При втором подходе процедура назначения выборов становится формальной и в некоторых случаях заменяется объявлением соответствующим органом начала избирательной кампании в связи с наступлением определенного законом срока.

Представляется, что система с законодательным закреплением срока проведения выборов в большей степени отвечает цели установления принципа обязательности выборов. В таком случае вопрос о сроках проведения выборов, об их назначении не может стать объектом политических спекуляций или манипулирования. Также закрепление срока является определенной гарантией недопущения злоупотребления полномочиями или невозможности реализации полномочий по назначению выборов со стороны представительных органов и должностных лиц.

В качестве примера реализации в национальном законодательстве системы закрепления сроков проведения выборов приведем опыт Азербайджанской Республики.

Согласно Конституции Азербайджанской Республики единственным источником государственной власти в стране является народ Азербайджана. Народ Азербайджана осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования — референдума и через своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования.

Гарантией проведения выборов служат положения Конституции и Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, которые устанавливают сроки проведения выборов. Пунктом 2 статьи 84 Конституции установлено, что «выборы каждого созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики проводятся через каждые пять лет в первое воскресенье ноября». Следовательно, положение статьи 109 (пункт 1), согласно которому к полномочиям Президента относится назначение выборов в Милли Меджлис Азербайджанской Республики, носит императивный характер.

Конституция не определяет порядок назначения выборов Президента Азербайджанской Республики, устанавливая только срок полномочий, систему избрания и требования к кандидатам. В Избирательном кодексе день проведения выборов определя-

ется следующим образом: «Днем выборов считается среда второй недели месяца, в котором состоялись выборы Президента семь лет назад». При этом в отношении президентских выборов законодательно не предусмотрена политическая процедура назначения. В Избирательном кодексе применяется понятие «объявление» даты проведения выборов. Назначение выборов происходит в силу закона при наступлении определенных обстоятельств — последнего года определенного Конституцией срока полномочий Президента, а Центральная избирательная комиссия фиксирует данный факт и предпринимает необходимые организационные действия для проведения выборов.

Из двух реализованных в Азербайджанской Республике механизмов гарантирования проведения выборов система назначения выборов Президента является более надежной, так как полностью исключает из процедуры назначения выборов участие политических сил и должностных лиц. Для усиления гарантий проведения выборов положения о сроках проведения выборов могут быть закреплены в Конституции или законодательном акте, имеющем более высокий статус, чем Избирательный кодекс.

В то же время необходимо отметить, что процедуры назначения выборов в строго определенные законодательством сроки эффективны в случае очередных избирательных кампаний, проходящих в связи с истечением срока полномочий выборного органа или должностного лица. В случае досрочного роспуска или отставки может создаться ситуация, когда выборная должность в течение длительного времени остается вакантной, а коллегиальный орган недееспособным до наступления установленного срока выборов. Законодательные механизмы должны предусматривать либо порядок и сроки назначения внеочередных выборов коллегиального органа или должностного лица, либо порядок замещения должности на период до проведения очередных выборов.

В Азербайджанской Республике реализуется первый из описанных механизмов обеспечения непрерывности функционирования выборных органов государственной власти. В статье 105 Конституции закреплено: «При досрочном уходе Президента Азербайджанской Республики с должности в течение 60 дней проводятся внеочередные выборы Президента Азербайджан-

ской Республики». Таким образом, принцип обязательности выборов обеспечивается установлением четкого предельного срока проведения выборов в случае образования вакансии Президента. В то же время сроки проведения внеочередных парламентских выборов в случае роспуска Милли Меджлиса законодательно не определены. При этом в приведенном выше пункте 2 статьи 84 Конституции не установлено, относится ли содержащееся в нем положение только к очередным выборам или также к внеочередным. Данный вопрос может быть дополнительно урегулирован в национальном законодательстве.

3.4. Принцип справедливых выборов (опыт Республики Армения)

Принцип справедливых выборов — один из стандартов демократических выборов, закрепленных в Конвенции СНГ, — по своему содержанию, раскрываемому в статье 10, является комплексным и включает в себя реализацию ряда других принципов и стандартов демократических выборов. Статья 10 Конвенции определяет соблюдение принципа справедливых выборов как создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса. Критериями, необходимыми для реализации принципа справедливых выборов, выступают:

- 1) всеобщее и равное избирательное право;
- 2) равные возможности каждому кандидату или каждой политической партии (коалиции) для участия в избирательной кампании, в том числе для доступа к средствам массовой информации и телекоммуникаций;
- 3) справедливое и гласное финансирование выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций);
- 4) честность при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование о результатах голосования с официальным опубликованием всех итогов выборов;
- 5) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением;
- 6) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то органами жалоб на нарушения изби-

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

Также реализация принципа справедливых выборов обеспечивается возможностью выдвижения кандидатов на выборах в порядке самовыдвижения, избирателями соответствующего избирательного округа, политическими партиями (коалициями), иными общественными объединениями и другими субъектами права выдвижения кандидатов, определенными национальным законодательством.

Комплексный характер принципа справедливых выборов, его многосоставность и вхождение в него требований, в свою очередь содержащих понятие «справедливость» (подпункт «в» пункта 2 статьи 10 Конвенции СНГ), обуславливают рассмотрение генезиса данного принципа в международных документах, посвященных стандартам демократических выборов.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что выборы должны быть периодическими, нефальсифицированными, проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, при тайном голосовании или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. В декларации не говорится о справедливых выборах напрямую, но фиксируются отдельные компоненты, входящие в состав принципа справедливых выборов. К ним относятся требования, касающиеся всеобщего и равного избирательного права, а также требование о нефальсифицированности выборов, которое можно уверенно отождествить с закрепленным в Конвенции СНГ требованием о честности при голосовании и подсчете голосов.

В принятом Генеральной Ассамблеей ООН Международном пакте о гражданских и политических правах закреплено, что выборы должны быть подлинными, периодическими, обеспечивающими свободное волеизъявление избирателей и проводиться на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. В данном документе также принцип справедливых выборов не указывается прямо, но фиксируются отдельные

требования, связанные с ним. В Пакте закреплено требование, согласно которому выборы должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, являющееся неотъемлемой частью принципа справедливых выборов. Требование об обеспечении свободного волеизъявления избирателей может быть частично соотнесено с закрепленным в Конвенции СНГ положением о быстрой и эффективной судебной защите избирательных прав. В данном случае Конвенция СНГ устанавливает конкретный механизм защиты и восстановления избирательных прав участников выборов, который является важной составляющей свободного волеизъявления.

Документы региональных международных организаций, касающиеся принципов проведения демократических выборов, такие как Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не содержат в явном виде требования справедливости выборов, включая в себя различные элементы данного принципа. В статье 3 протокола перечислены требования к выборам, которые обязуются соблюдать государства, подписавшие его. К ним относятся: периодичность, свобода, тайное голосование, обеспечение свободного волеизъявления народа. Как отдельные из этих требований, так и их совокупность можно рассматривать в качестве составляющих частей принципа справедливых выборов.

Более подробно критерии демократических выборов изложены в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года. В нем не упоминаются справедливые выборы как единый принцип, но излагаются составляющие его элементы: гарантия всеобщего и равного избирательного права (пункт 7.3), обеспечение проведения политических кампаний в атмосфере свободы и честности (пункт 7.7) и беспрепятственного доступа к средствам массовой информации (пункт 7.8), предоставление политическим партиям и организациям гарантий, позволяющих соревноваться на основе равенства перед законом и органами власти (пункт 7.6), обеспечение честности подсчета голосов и сообщения о нем (пункт 7.4). Можно констатировать, что в Конвенции СНГ фиксируется значительная часть требований Документа Копенгагенского совещания как обязательная для государств-

участников. При этом предъявляемые к выборам требования расширяются и конкретизируются, например, в части обеспечения судебной и административной защиты избирательных прав граждан, кандидатов, субъектов выдвижения кандидатов (списков кандидатов).

Справедливость как необходимый критерий проведения демократических выборов упоминается в Парижской хартии для новой Европы. В документе провозглашается, что демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов, однако содержание и критерии справедливых выборов не раскрываются.

В подготовленном Центром по правам человека ООН в Женеве пособии «Права человека и выборы» по правовым, техническим аспектам и аспектам прав человека, связанных с проведением выборов (1993 год), справедливость выборов рассматривается с точки зрения соблюдения фундаментальных прав человека. Любые меры, которые могут оказывать ограничивающее или подрывающее волю народа воздействие, представляются нарушающими Всеобщую декларацию прав человека (пункт 3 статьи 21) и делают выборы несправедливыми. Критериями справедливых выборов называются: равное, всеобщее и недискриминационное избирательное право; недискриминационные и позитивные меры; равный вес голосов; эффективная защита процесса выборов от необъективности, мошенничества и махинаций.

Можно констатировать, что принцип справедливых выборов, закрепленный в Конвенции СНГ, — интегральное выражение ряда требований к проведению выборов, носящих как концептуальный, так и технический характер. Являясь по своей сути выражением базовых требований к проведению демократических выборов и отражая ключевые правочеловеческие положения, зафиксированные в международных документах, данный принцип проявляется в различных критериях демократических выборов. В ряде международных документов принцип справедливых выборов указывается без расшифровки его содержания, с опорой на понимание справедливости авторами и подписантами документа в конкретный исторический момент. Содержание и критерии принципа справедливых выборов, закрепленные

в Конвенции СНГ, в значительной части находят свое отражение в других международных документах, где многие из них признаются обязательными без объединения в единый принцип. В то же время сама суть понятия «справедливость», его вариативность во времени и пространстве приводят к многообразию трактовок и ограниченности его применения в оценке выборов на основании измеримых критериев.

Закрепленное в Конвенции СНГ в составе принципа справедливых выборов требование об обеспечении кандидатам (партиям, коалициям) равенства возможностей для участия в избирательной кампании подразумевает запрет на дискриминацию, касающуюся права участвовать в выборах, по каким-либо основаниям. Разграничение дискриминационных требований и предписываемых законом мер обеспечения участия в выборах основывается на положениях Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о политических правах женщин, Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него и приводится в пункте XI Проекта общих принципов, касающихся свободы и недопустимости дискриминации в области политических прав (приложение к резолюции 1 (XIV), принятой Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1962 году).

Не рассматриваются как дискриминационные: разумные требования для осуществления права участия в голосовании или права доступа к выборным должностям на государственной службе; разумные требования для назначения на должности на государственной службе, которые вытекают из характера обязанностей, связанных с такой должностью; меры, устанавливающие разумный срок, который должен истечь, прежде чем натурализованные граждане смогут осуществлять свои политические права. Кроме того, допускаются и не считаются дискриминационными специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, которая в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических или культурных

условий не может пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических прав, а также соразмерного представительства различных составных частей населения страны.

Примером применения положений о специальных мерах, направленных на обеспечение политического участия части населения страны, среди государств — участников МПА СНГ является Республика Армения, для которой характерна высокая этническая однородность населения. Численность национальных общин не превышает в большинстве случаев 1% населения. При этом что минимальное число депутатов Национального Собрания Республики Армения — 101 человек, национальные меньшинства практически не имеют возможности быть представленными на республиканском уровне власти. В таких условиях применение специальных мер для обеспечения политического участия национальных меньшинств признается оправданным.

Избирательное законодательство Республики Армения предусматривает возможность включения в избирательные списки партий и коалиций второй части, в которую входят представители четырех самых многочисленных национальных меньшинств. Мандаты для кандидатов из второй части списка предоставляются сверх установленного минимального числа депутатов. При этом очередность предоставления мандатов кандидатам из второй части списка устанавливается по аналогии с основным списком.

Если какая-либо партия или коалиция не выдвинула кандидатов во второй части списка, то соответствующие мандаты представителей национальных меньшинств распределяются среди списков, в которых присутствуют кандидаты во второй части списка.

Таким образом, в избирательной системе Республики Армения предусмотрен механизм обеспечения представительства национальных меньшинств на республиканском уровне власти. Он реализуется путем предоставления национальным меньшинствам котируемых мест в Национальном Собрании, число которых не зависит от численности меньшинства, а партийная принадлежность кандидата, получающего мандат, определяется

итогами голосования за единый список. Фактически применяется механизм снижения нормы представительства для кандидатов, представляющих национальные меньшинства, так как их мандаты являются дополнительными по отношению к установленному минимальному числу депутатов.

Практическая реализация мер по обеспечению политического участия национальных меньшинств — инструмент реализации принципа справедливых выборов в контексте ликвидации всех форм дискриминации по каким-либо основаниям. Применяемый в Республике Армения способ обеспечения представительства национальных меньшинств через формирование особой (второй) части партийного списка уникален для мировой практики, где доминируют подходы, основанные на квотировании представительства в едином списке (Кыргызская Республика) или снижении избирательного барьера для списков национальных меньшинств (Республика Сербия).

3.5. Принцип подлинности выборов (опыт Кыргызской Республики)

Одним из стандартов демократических выборов, закрепленных в Конвенции СНГ, является принцип подлинности выборов. Согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции при подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление, в остальных пунктах указанной статьи закрепляется расширенное толкование термина «подлинные выборы»:

1) подлинные выборы предоставляют избирателям возможность на основании конституции и законов выбирать кандидатов. При подлинных выборах существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства;

2) при подлинных выборах обеспечивается свободный доступ избирателей к информации о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях (коалициях) и о процессе выборов, а кан-

дидатов, политических партий (коалиций) — к средствам массовой информации и телекоммуникаций;

3) при подготовке и проведении выборов используется государственный язык или государственные языки, а в случаях и порядке, устанавливаемых законами, — также официальные языки составных частей территории государства, языки народов и народностей, национальных меньшинств и этнических групп на территориях их компактного проживания;

4) назначение выборов и проведение избирательных действий и процедур должны осуществляться в порядке и сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям (коалициям) и другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную агитационную кампанию;

5) подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций). Регистрационные требования должны быть ясными и не 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);

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

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

Дальнейшая демократизация избирательного процесса, создание современной международной системы гарантий избирательных прав и свобод, обеспечение стабильного политического

развития требуют продолжения совершенствования правовой базы организации и проведения выборов, формирования унифицированных подходов к развитию международных избирательных стандартов с их безусловной гармонизацией с национальным законодательством суверенных государств.

В рамках модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеей СНГ были выработаны Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами.

Продолжением совместной работы стала подготовка модельного Избирательного кодекса для государств — участников СНГ, в статье 12 которого определяется понятие «подлинные выборы» (постановление МПА СНГ от 27 ноября 2020 года № 51-15).

Для фактического обеспечения подлинности выборов необходим ряд правовых и организационных мер, направленных на эффективную защиту процесса выборов от необъективности, мошенничества и фальсификаций. К таким мерам можно отнести информирование населения, присутствие наблюдателей в ходе подготовки и проведения выборов, равный доступ к средствам массовой информации всех кандидатов и партий, участвующих в выборах.

Предварительным условием свободного выбора является информированность населения. Для того чтобы выборы были подлинными, они должны отражать политическую волю народа. Не имея доступа к информации о кандидатах, партиях и процессе выборов, избиратели не могут ни сформулировать, ни выразить эту волю. Следовательно, хорошо организованные объективные информационные программы для избирателей и беспрепятственная политическая пропаганда являются важными элементами подлинных выборов. Информация, предназначенная для избирателей, должна быть доступной для всех членов общества, независимо от их языка или уровня грамотности. Материалы, касающиеся выборов, должны распространяться всеми средствами массовой информации на всех соответствующих языках и соответствовать культурному уровню различных социальных групп общества.

В источниках международного избирательного права, в различных международных документах, связанных с соблюдением

и защитой основных прав и свобод, также отмечается, что выборы должны быть подлинными, свободными и справедливыми. При нарушении этих условий международное сообщество не признает состоявшиеся в той или иной стране выборы демократическими, а избранный на них орган легитимным.

Принцип подлинных выборов предполагает выявление и осуществление свободно выраженной воли народа путем законодательного закрепления такой технологии проведения выборов, которая не позволила бы исказить волю избирателей.

Подписав и ратифицировав Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, Кыргызская Республика приняла на себя обязательства по совершенствованию избирательного законодательства, избирательных систем и внедрению современных избирательных технологий.

21 января 2013 года Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена принятая Национальным советом по устойчивому развитию Кыргызской Республики Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годов, в которой одним из главных принципов формирования правового государства и обеспечения законности названо обеспечение свободных, демократических выборов.

Во исполнение этого решения в 2014–2016 годах были приняты следующие нормативные правовые акты, направленные на внедрение новой избирательной модели:

1) Закон Кыргызской Республики от 14 июля 2014 года № 136 «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» (формирование Единого государственного реестра населения на основе персональных и биометрических данных, сбор биометрических данных);

2) Конституционный закон Кыргызской Республики от 23 апреля 2015 года № 88 «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”» (новый порядок участия граждан в голосовании — на основе идентификации по персональным и биометрическим данным, автоматическая система подсчета голосов на уровне выборов главы государства и депутатов

парламента. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 2015 году и Президента Кыргызской Республики в 2017 году проведены в соответствии с новой избирательной моделью);

3) Закон Кыргызской Республики от 21 января 2016 года № 8 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей»» (внедрение новой избирательной модели в процесс выборов депутатов местных кенешей);

4) Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики» (внедрение новой избирательной модели с использованием технологий биометрической идентификации избирателей и автоматического подсчета голосов в процесс проведения референдума).

В результате данных мер была создана правовая основа для внедрения в выборный процесс на всех уровнях и в процесс референдума новой избирательной модели, предусматривающей составление списков избирателей и их идентификацию на основе биометрических данных, автоматический подсчет голосов избирателей с использованием автоматически считывающих урн (АСУ).

Дополнительно Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и Правительством Кыргызской Республики (в настоящее время — Кабинет министров Кыргызской Республики) при поддержке партнеров была обеспечена реализация новой модели на практике путем принятия мер по организационному, техническому и программному обеспечению, обучению членов участковых избирательных комиссий навыкам работы с новыми технологиями и процедурами выборов.

В результате согласованно принятых Центральной избирательной комиссией, Жогорку Кенешем и Правительством мер при содействии международных институтов и общественных организаций была создана унифицированная система процедур участия избирателей в осуществлении их избирательных прав. Новая модель голосования потребовала внесения изменений в систему работы избирательных комиссий, где появился еще

один участник избирательного процесса — уполномоченный орган, ответственный за сбор, обработку и хранение биометрических данных граждан и идентификацию избирателей. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики данным органом является Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики (в настоящее время — Государственная регистрационная служба при Министерстве юстиции Кыргызской Республики).

В целях реализации принципа подлинных и свободных выборов Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» закрепляет ряд норм:

1) выборы в Кыргызской Республике основываются на свободном и добровольном осуществлении гражданами республики своих избирательных прав; никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принуждения их к участию или неучастию в выборах, а также на свободное волеизъявление (пункт 1 статьи 2);

2) граждане Кыргызской Республики вправе избирать, быть избранными независимо от происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности, образования, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и иных убеждений (пункт 2 статьи 3);

3) граждане Кыргызской Республики участвуют в выборах в Кыргызской Республике на равных основаниях (статья 4);

4) голосование на выборах в Кыргызской Республике является тайным, исключаящим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан (статья 6);

5) организация и проведение выборов осуществляются гласно и открыто; для наблюдения за ходом и итогами голосования путем передачи данных протоколов от нижестоящих избирательных комиссий вышестоящим избирательным комиссиям используется избирательная информационная система (статья 8).

Запрещены контроль за волеизъявлением участников выборов, проведение предвыборной агитации с нарушением требований закона, подкуп избирателей, а также иные неправовые способы воздействия на избирателей. Данные запреты направлены на обеспечение выявления в ходе выборов свободно выраженной

воли народа, сформированной на основе закона. За нарушение указанных запретов установлена ответственность, что отвечает требованиям международных избирательных стандартов.

При использовании автоматически считывающих урн в день голосования, после 20:00, участковая избирательная комиссия распечатывает итоговый отчет АСУ в присутствии всех членов комиссии и наблюдателей. При этом данные АСУ автоматически отправляются на сервер после завершения печати итогового отчета.

Сервер автоматически публикует данные на сайте Информационной избирательной системы Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

Согласно Положению об организации и порядке голосования, установления итогов голосования и определения результатов выборов избирательными комиссиями на выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (утверждено постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 26 июня 2020 года № 121), которое регулирует порядок организации голосования, подготовки помещения и оборудования для голосования, волеизъявления избирателей, включая использование инновационных технологий, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования избирательными комиссиями, а также обеспечения безопасности при реализации гражданами своих избирательных прав при проведении выборов Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики:

1) целью Положения является обеспечение свободных, справедливых, прозрачных и беспристрастных выборов в Кыргызской Республике, реализации избирательного права граждан, максимальной объективной фиксации волеизъявления избирателей и подведения итогов голосования на избирательных участках, соответствующих территориях и определение результатов выборов;

2) в случае сбоя автоматически считывающей урны в день выборов оператор автоматически считывающей урны незамедлительно обращается к специалистам группы технической поддержки Центральной комиссии по выборам и проведению

референдумов Кыргызской Республики. Если по результатам осмотра признается, что работоспособность автоматически считывающей урны не подлежит восстановлению, голосование осуществляется на основе использования запасной автоматически считывающей урны. При этом участковая избирательная комиссия составляет акт, который подписывается всеми присутствующими членами такой комиссии, операторами, наблюдателями и представителями кандидатов, политических партий;

3) в случае если до установления запасной автоматически считывающей урны на участке использовался стационарный (прозрачный) ящик для голосования, после окончания голосования избирательные бюллетени, находящиеся в стационарном (прозрачном) ящике для голосования, извлекаются и пропускаются через действующую автоматически считывающую урну в присутствии наблюдателей, представителей кандидатов, политических партий;

4) автоматически считывающая урна формирует и выдает бумажный протокол о предварительных итогах голосования, в котором указывается количество обработанных бюллетеней, а также суммарное значение количества голосов избирателей, набранных кандидатом, каждой политической партией и в позиции «Против всех»;

5) перед непосредственным подсчетом голосов избирателей председатель участковой избирательной комиссии объявляет предварительные итоги голосования по автоматически считывающим урнам, о чем составляется отдельный акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования и оглашается перед всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии, представителями кандидатов, политических партий, наблюдателями, представителями средств массовой информации;

6) автоматически считывающие урны не должны допускать раскрытия тайны голосования на весь период голосования и не должны быть подключенными к проводным и беспроводным сетям. Вывод данных об итогах голосования из автоматически считывающих урн осуществляется участковой избирательной комиссией после 20 часов, но не позднее 23 часов в день голосования. Отчеты автоматически считывающей урны, заверенные печатью, первичные и итоговые отчеты по идентификации, за-

веренные печатью, выдаются всем представителям кандидатов, политических партий, наблюдателям, находящимся в помещении для голосования;

7) в случае невозможности передачи данных из автоматически считывающей урны из-за проблем со связью участковая избирательная комиссия составляет соответствующий акт, передача данных на сервер Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики производится в окружной, территориальной избирательной комиссии в присутствии наблюдателей, представителей кандидатов, политических партий;

8) протокол автоматически считывающей урны о предварительных итогах голосования в бумажном виде выдается всем присутствующим при подсчете голосов и является предварительной информацией, не имеющей юридического значения;

9) официальное опубликование результатов выборов, а также данных о количестве голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики, кандидатами в депутаты по одномандатным округам, политическими партиями и кандидатами из списка кандидатов, голосов, поданных против всех кандидатов, против всех политических партий, включая данные, которые содержатся в протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, на основании которых определялись результаты выборов, осуществляется Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики в двухнедельный срок со дня определения результатов выборов.

Строго регламентирует применение АСУ в ходе голосования Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»: автоматически считывающие урны не должны допускать раскрытия тайны голосования на весь период голосования и не должны быть подключены к проводным и беспроводным сетям; вывод данных об итогах голосования из автоматически считывающих урн осуществляется по решению участковой избирательной комиссии после 20 часов в день выборов. Вмешательство человеческого фактора в пред-

варительные итоги голосования при использовании АСУ невозможно.

Согласно избирательному законодательству официальные итоги подводятся после ручного подсчета. При этом результат, полученный сервером с АСУ, незначительно отличается от полученного при ручном пересчете результата. Это связано с тем, что в некоторых случаях наблюдатели и избирательные комиссии считают действительными бюллетени, которые АСУ признает недействительными. Так, если отметка, поставленная избирателем, выйдет за пределы квадрата, АСУ аннулирует бюллетень.

Если участковая избирательная комиссия и наблюдатели признают бюллетень действительным, то бюллетень засчитывается и составляется соответствующий акт, который подписывается всеми присутствующими.

Ручной подсчет проводится открыто, гласно, в присутствии наблюдателей от кандидатов, партий и общественных организаций.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что применением новой избирательной модели и новых технологий на последних парламентских, местных и президентских выборах, референдуме обусловлены следующие достижения:

- 1) один избиратель — один голос (биометрическая идентификация);
- 2) предотвращение фальсификаций («каруселей» и массовых вбросов);
- 3) точный и беспристрастный подсчет голосов (АСУ, ручной подсчет, скан-версия протокола об итогах голосования);
- 4) мгновенная отправка результатов с АСУ на участках на сервер Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;
- 5) мониторинг в режиме реального времени процесса и статуса идентификации избирателя и голосования.

Таким образом, АСУ является предварительным инструментом контроля результатов голосования. Сам механизм оперативной публикации предварительных итогов голосования по подсчету автоматически считывающих устройств служит фактором предотвращения фальсификаций результатов при ручном

подсчете, а также важным условием спокойствия и стабильности после дня голосования, так как прозрачная и достоверная информация о предварительных итогах голосования доводится до населения в кратчайшие сроки.

Реализация Кыргызской Республикой требований Конвенции СНГ способствует осуществлению ключевой идеи Всеобщей декларации прав человека, а также Международного пакта о гражданских и политических правах о том, что полномочия публичной власти должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в демократических выборах. Выполнение этих требований создает надежную основу для осуществления контроля, в том числе международного, за соответствием проводимых в Кыргызской Республике выборов и референдумов избирательным стандартам.

В результате внедрения новой избирательной системы и применения новых технологий прошедшие с 2015 года выборы в местные кенешы, Жогорку Кенеш, выборы Президента Кыргызской Республики и проведенный референдум были признаны соответствующими международным избирательным стандартам, что отмечено такими авторитетными международными институтами, как СНГ, ШОС, ООН, ОБСЕ и т. д.

3.6. Всеобщее избирательное право (опыт Республики Узбекистан)

Принцип всеобщего избирательного права как один из закрепленных в Конвенции СНГ рассмотрим на примере Республики Узбекистан. В настоящее время это государство воздерживается от присоединения к Конвенции, но своими решениями и практическими действиями политические лидеры и руководители институтов электоральной системы демонстрируют приверженность стандартам демократических выборов, закрепленным в ней 20 лет назад.

Готовность суверенного государства соблюдать принцип всеобщего избирательного права имеет немало аспектов, влияющих на законотворческий процесс и практическую деятельность структур государственного управления при проведении выбо-

ров и референдумов. Рассмотрим те из них, которые закреплены в Конвенции СНГ.

Во-первых, обеспечение права любого гражданина государства при достижении установленного в конституции возраста, наделяющего правом голоса, избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства на выборные должности. Условия и порядок реализации данного права регламентируются комплексом правовых актов, высшим из которых является национальная конституция.

Во-вторых, безусловное обеспечение права избирать и быть избранным вне зависимости от каких-либо ограничений дискриминационного характера. В теории речь может идти о попытках ограничить право голоса и возможность быть избранным по признакам пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или каких-либо других обстоятельств. Даже если действующее законодательство гарантирует отказ от дискриминации при реализации права избирать и быть избранным, но на практике такая дискриминация имеет место, есть основания характеризовать государство, где это происходит, как недемократическое, допускающее нарушение важнейших прав и свобод человека в электоральной сфере.

В-третьих, независимость обеспечения права избирать и быть избранным от места пребывания (проживания) гражданина государства. Избиратель, находящийся в период проведения национальных выборов или референдума за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства правами. В реализации данного права особую роль играют дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица. При их непосредственном участии за границей открываются избирательные участки (участки референдума), на которых наделенные активным избирательным правом граждане могут это право осуществлять.

В-четвертых, защита права каждого избирателя на получение сведений о его включении в список избирателей, на проверку

полноты и достоверности таких сведений, а также обеспечение права на обжалование в установленном законодательством порядке отказа во включении в список избирателей лица, имеющего на это законное право.

Главное требование, предъявляемое к принципу всеобщего избирательного права, состоит в том, что оно должно предусматривать и гарантировать участие в выборах и референдумах всех соответствующих формальным критериям (гражданство и возраст) избирателей без каких-либо политически мотивированных исключений. Действительно, в любую эпоху и в любом государстве есть группы людей, лишенных права голоса по всем понятным причинам, например, душевнобольные люди. Также нередко не допускаются к избранию граждане, проживающие на территории данного государства меньше срока, который установлен законом. На ряд должностей не могут быть избраны лица, родившиеся в одном государстве, получившие его гражданство, а позднее переехавшие в другую страну и сменившие свое первоначальное гражданство на новое.

Нашедший отражение в Конвенции СНГ принцип всеобщего избирательного права основывается на указанных выше положениях, а также на том, что в выборах и референдумах женщины участвуют наравне с мужчинами, а военнослужащие — наравне с гражданскими лицами.

Нет сомнений в том, что нормы, обеспечивающие действие принципа всеобщности избирательного права в демократических государствах, имеют в своем основании естественно-правовые идеи. В данном случае путь от научной истины, с которой согласны ученые, до действующей законодательной нормы, по которой живут миллионы граждан, оказался долгим и извилистым. Вовсе не единое «человеческое общество» поэтапно наделяло отдельные составляющие его группы политическими правами в соответствии с принципом всеобщности избирательного права и др. Убеждения о позитивном содержании идей политической свободы и равенства всех перед законом зародились в европейской общественно-политической мысли в начале Нового времени и оказались в центре научной дискуссии в эпоху Просвещения.

Среди видных фигур дискуссии о роли права в политической жизни — участник Английской буржуазной революции

Дж. Лильберн (1614–1657), английский философ Дж. Локк (1632–1704), а также французский правовед и философ Ш. Л. де Монтескье (1689–1755). Их научные труды и политическая деятельность относились к периоду становления в Европе национальных государств, утверждения международного права, политики баланса сил и закрепления феномена государственного суверенитета. Так, Ш. Л. де Монтескье был убежден в том, что в избрании народных представителей должны принимать участие все граждане государства, соответствующие критерию возраста. Единственное исключение французский мыслитель видел в чрезвычайной бедности граждан, поскольку в этом случае они не обладают достаточной свободой для того, чтобы самостоятельно, без какого-либо внешнего давления, осуществить акт свободного волеизъявления. В целом сходных взглядов придерживался и его соотечественник Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), сформулировавший тезис, уже почти три столетия лежащий в основе всеобщего избирательного права: должно быть запрошено мнение всех, но решать должно большинство.

Идеи свободы и равенства граждан закрепились в общественно-политической жизни Европы в XVIII столетии, но утверждение в этой части света и за ее пределами всеобщего избирательного права произошло существенно позже, по итогам Первой мировой войны, разрушившей европоцентричную архитектуру мировой политики. Первым государством планеты, наделившим всех без исключения совершеннолетних граждан правом голоса, стала в 1893 году Новая Зеландия.

На рубеже 1910–1920-х годов в большинстве европейских государств, а также в ряде их бывших колоний было принято законодательство о выборах, в котором норма о всеобщем избирательном праве стала фактически обязательной. В России 2 октября 1917 года Временное правительство одобрило и ввело в действие Положение о выборах в Учредительное собрание, включив в этот законодательный акт норму о всеобщих выборах. Принятый в канун Октябрьской революции закон соответствовал уровню передовых избирательных законов своего времени. Он предусматривал введение системы выборов по партийным спискам, выдвинутым различными легально действовавшими в тот период в стране политическими силами. Согласно закону

1917 года впервые в России были отменены цензы (имущественный, грамотности, оседлости), а также ограничения по национальному и религиозному признакам. Опережая большинство европейских государств, российские власти установили возрастной ценз для участия в выборах в 20 лет. Они также расширили состав избирателей за счет наделения правом голоса женщин и военнослужащих.

В Германии всеобщее избирательное право было закреплено в Веймарской конституции 1919 года, во Франции — в 1945 году (когда активное избирательное право получили военнослужащие). В Канаде данная норма действует с 1920 года (Федеральный закон о выборах). Девятнадцатая поправка к Конституции США в 1920 году наделила женщин избирательными правами, сделав право избирать и быть избранным гарантированным для всего населения страны.

Если весь XX век прошел при безоговорочном признании нормы о всеобщем избирательном праве как основополагающего элемента политических систем всех суверенных государств планеты, то в начале XXI столетия возникла и стала распространяться за пределами пространства академических дискуссий критика всеобщего избирательного права. Ее основной тезис можно представить следующим образом: в окружающем нас мире политических связей недостаточный уровень развития демократии и ее институтов по сравнению с теоретическим идеалом, воплощенным в концепции демократического правительства, требует пересмотра действующей почти столетие выборной модели, то есть внесения в нее изменений фундаментального характера. Многие сторонники концепции демократического правительства причиной несовершенства современной системы управления, ее отрыва от интересов рядовых граждан и их повседневных забот видят всеобщее избирательное право. Именно оно якобы дает возможность повлиять на судьбу государства избирателям невежественным, глупым, индифферентным, настроенным разрушать, а не созидать. По утверждению критиков, такие избиратели не способны выбрать лучших, наиболее достойных кандидатов, предпочитая им политиков-популистов, не имеющих опыта управления страной или не способных работать систематически в интересах всех граждан.

В периоды экономических кризисов (2000–2001, 2008, 2020–2021 годы) против всеобщего избирательного права активно выступали представители крупного бизнеса, поскольку в эти годы налоговое бремя и различные ограничения бизнес-практик ложились прежде всего на них. Крупный бизнес видит себя в качестве наиболее инновационной и успешной части общества, поэтому требует особого отношения к своим интересам, а не уступок радикалам и популистам, постоянно выступающим за повышение налогового бремени, возвращение инвестиций из-за границы и вложение их в национальную экономику, расширение социального законодательства, введение безусловного базового дохода и т. д.

В Узбекистане правовую основу национальной избирательной системы, закрепляющую принцип всеобщего избирательного права, составляют Конституция Республики Узбекистан, Избирательный кодекс Республики Узбекистан, законы «О средствах массовой информации», «О политических партиях», «О финансировании политических партий», «Об общественных объединениях», «Об органах самоуправления» и другие нормативные правовые акты.

Подготовка и проведение выборов в республике, реализация принципа всеобщего избирательного права, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан, а также контроль за их соблюдением возложены на независимые избирательные комиссии, действующие в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Узбекистан и законодательными актами. В статье 117 Конституции установлено, что «для организации и проведения выборов Президента Республики Узбекистан, в Олий Мажлис Республики Узбекистан, а также референдума Республики Узбекистан Олий Мажлисом образуется Центральная избирательная комиссия, основными принципами деятельности которой являются независимость, законность, коллегиальность, гласность и справедливость».

В систему избирательных комиссий Республики Узбекистан входят:

- 1) Центральная избирательная комиссия;
- 2) областные, районные и городские избирательные комиссии;
- 3) окружные избирательные комиссии;

4) участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии и их члены осуществляют свою деятельность независимо от государственных органов, общественных объединений и должностных лиц. Порядок их формирования, их полномочия, сроки и основы организации их деятельности установлены Избирательным кодексом. Решения и действия соответствующих избирательных комиссий обязательны для исполнения всеми государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями и организациями. Государственные и общественные организации, органы политических партий, предприятия, учреждения, должностные лица обязаны содействовать избирательным комиссиям в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять необходимые для их работы сведения.

Центральная избирательная комиссия образуется палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан в составе не менее 15 членов (в настоящее время — 18 человек). Члены ЦИК избираются Законодательной палатой и Сенатом по рекомендации Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Кенгашей народных депутатов. Заседание ЦИК Узбекистана считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. Решения Центральной избирательной комиссии принимаются открытым голосованием, большинством голосов от общего числа членов комиссии. При равном разделении голосов голос Председателя ЦИК Узбекистана является решающим.

Членами областной, районной и городской избирательной комиссии, окружных и участковых избирательных комиссий могут быть граждане, достигшие 21 года, имеющие среднее или высшее образование, как правило, опыт работы в области подготовки и проведения выборов, пользующиеся авторитетом среди населения.

Участковая избирательная комиссия образуется окружной избирательной комиссией не менее чем за 40 дней до даты выборов в составе 5–19 членов, в том числе председателя, заместителя председателя и секретаря. Если комиссия образуется в составе до семи человек, то избираются председатель и секретарь. При дипломатических и иных представительствах Республики

Узбекистан в иностранных государствах функции председателя участковой избирательной комиссии осуществляет их руководитель. Кандидатуры членов участковой комиссии выдвигаются органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, обсуждаются на заседаниях районных, городских Кенгашей народных депутатов и рекомендуются для утверждения соответствующей окружной избирательной комиссии.

Заседание избирательной комиссии является правомочным, если в нем принимает участие не менее двух третей от общего числа членов комиссии на день заседания. Решение комиссии принимается открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов комиссии. Члены комиссии, не согласные с ее решением, вправе высказать особое мнение, которое в письменной форме прилагается к протоколу. В случае равного разделения голосов голос председательствующего является решающим.

Выборы в Республике Узбекистан проводятся на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, открыто и гласно. Право избирать имеют граждане Республики Узбекистан, достигшие ко дню выборов 18 лет. Граждане независимо от пола, расовой и национальной принадлежности, языка, отношения к религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения, образования, рода и характера занятий обладают равным избирательным правом.

Избирательные округа образуются ЦИК Узбекистана в границах Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. Для выборов депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан образуется 150 территориальных избирательных округов. От каждого избирательного округа избирается один депутат. Для выборов Президента Республики Узбекистан формируется один общенациональный избирательный округ.

Границы избирательных округов по выборам всех уровней определяются с учетом административно-территориального устройства Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, как правило, с равной численностью избирателей

на всей территории Республики Узбекистан. При образовании избирательных округов максимально допустимое отклонение в количестве избирателей, как правило, не превышает 10%. Средний показатель численности избирателей в одном округе на двух предыдущих национальных выборах — 135 тыс. избирателей.

Избирательные участки на парламентских и президентских выборах образуются не менее чем за 60 дней до выборов, как правило, при наличии не менее 20 избирателей и не более 3 тыс. избирателей. В воинских частях, при дипломатических и иных представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, а также в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, в местах содержания под стражей и лишения свободы избирательные участки образуются в тот же срок, а в исключительных случаях — не позднее чем за семь дней до выборов.

Наблюдатели от политических партий, органов самоуправления граждан, а также от других государств и международных организаций осуществляют свою деятельность на основе мандатов, выданных соответствующими комиссиями. Заинтересованные организации заявляют о желании направить своих наблюдателей в избирательные комиссии не менее чем за 15 дней до выборов. Избирательная комиссия в течение пяти дней после получения заявления от заинтересованной организации выдает наблюдателю мандат, подтверждающий его статус. Наблюдателям от других государств, международных организаций мандаты выдаются ЦИК Республики Узбекистан.

В день выборов голосование на избирательных участках проводится с 08:00 до 20:00 по местному времени. Для обеспечения тайны голосования избиратели заполняют бюллетени в специальных кабинках или комнате для голосования. В случаях когда отдельные избиратели по состоянию здоровья или по другим причинам не могут прибыть в помещение для голосования, участковая избирательная комиссия по их просьбе организует голосование по месту пребывания этих избирателей. По месту пребывания избирателя направляется комиссия не менее чем из двух членов с переносной избирательной урной, которая обеспечивает проведение голосования с соблюдением тайны воле-

изъявления. При голосовании по месту пребывания избирателя могут присутствовать наблюдатели и представители средств массовой информации.

Всеобщность избирательного права является его важнейшей характеристикой и гарантируется Конституцией Республики Узбекистан (статьи 90 и 117) и Избирательным кодексом Республики Узбекистан (статьи 3 и 4). При этом законодательно закреплены ограничения действия принципа всеобщего избирательного права и, в частности, реализации активного избирательного права. Согласно положениям Конституции и Избирательного кодекса активным и пассивным избирательным правом в Республике Узбекистан не обладают граждане моложе 18 лет, лица, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления. Хотя республика не присоединилась к Конвенции СНГ и относительно недавно стала государством — участником МПА СНГ, возрастной ценз в 18 лет в целом соответствует Рекомендациям по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (редакция 2011 года, пункт 1.1). Статьей 22 Гражданского кодекса Республики Узбекистан определено, что совершеннолетие наступает по достижении 18 лет. Установление такого возрастного ценза соответствует как международным правовым стандартам, так и мировой практике. Установленное законом ограничение избирательного права в отношении лиц, признанных по суду недееспособными или признанных виновными в уголовном преступлении и отбывающих наказание в местах лишения свободы (статья 2 Избирательного кодекса, статья 27 Конституции), также соответствует указанным выше Рекомендациям МПА СНГ.

Уточнение в электоральном законодательстве Республики Узбекистан, согласно которому лишение избирательных прав применяется только по отношению к лицам, признанным виновными и отбывающим наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления, соответствует принципам Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, где также предусмотрено, что ограничения прав и свобод должны быть «строго соразмерны целям закона» (параграф 24).

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

Гражданам, проживающим или находящимся в период проведения выборов за пределами территории Республики Узбекистан, действующим законодательством предоставляется возможность голосования на зарубежных избирательных участках, образуемых в дипломатических представительствах и в консульских учреждениях (статья 10). Для того чтобы принять участие в выборах на зарубежном избирательном участке, гражданину Республики Узбекистан следует зарегистрироваться в посольстве или консульстве, но не обязательно становиться на консульский учет. Граждане Узбекистана, находящиеся за границей, могут через сайт saylov.uz в электронной форме обратиться в зарубежные избирательные участки для внесения их в списки избирателей.

Регистрация избирателей в Республике Узбекистан является пассивной и централизованной. Списки избирателей формируются на основании данных информационной системы по формированию Единого электронного списка избирателей. Основанием для создания этой системы стали постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 15 августа 2017 года «О мерах по формированию и ведению единого электронного списка избирателей Республики Узбекистан», постановление Президента Республики Узбекистан от 4 октября 2018 года «О мерах по внедрению современных информационно-коммуникационных технологий в избирательный процесс». Список всех избирателей страны создается на основании данных, передаваемых органами государственной власти. Сформированные списки передаются участковым избирательным комиссиям, проверяющим их путем подворового обхода, к проведению которого в Узбекистане активно привлекаются молодежные организации политических партий, а также местных органов власти. По итогам обхода, проводимого, как правило, в преддверии голосования, в списки вносятся изменения и уточнения (статья 28). Списки

военнослужащих, постоянно находящихся в воинских частях или близлежащих населенных пунктах, а также членов семей военнослужащих и других избирателей, если они проживают в районах дислокации воинских частей, составляются на основе данных, представляемых командирами воинских частей. Списки граждан Республики Узбекистан, пребывающих в санаториях и домах отдыха, в больницах и других стационарных лечебных учреждениях, в местах содержания под стражей и лишения свободы, составляются на основе данных, представляемых руководителями указанных учреждений (статья 27).

Списки избирателей в Республике Узбекистан обнародуются для всеобщего ознакомления за 15 дней до выборов, а на участках, образованных при дипломатических и иных представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в санаториях и домах отдыха, в больницах и других стационарных лечебных учреждениях, в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, в местах содержания под стражей и лишения свободы, — за три дня до проведения голосования. Участковые избирательные комиссии через печатные и электронные средства массовой информации оповещают о месте и времени ознакомления со списками избирателей. Избирательные комиссии в Республике Узбекистан могут вносить изменения в списки избирателей даже после их представления для всеобщего ознакомления. Внесение изменений в указанные списки прекращается за три дня до проведения выборов или референдума.

Отметим, что порядок включения избирателей Республики Узбекистан в списки соответствует Рекомендациям по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами (пункт 1.7.1). Граждане имеют право обжаловать невключение в списки избирателей. При этом избиратели, не включенные в списки, могут быть внесены в дополнительный список в день голосования на избирательном участке по предъявлении документа, удостоверяющего личность (статья 52 Избирательного кодекса).

Рекомендации МПА СНГ устанавливают, что «граждане должны иметь равные правовые возможности выдвинуть свои

кандидатуры на выборах» (пункт 2.3.1). Порядок реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Узбекистан определяется статьей 90 Конституции и статьей 61 Избирательного кодекса. К кандидату предъявляются требования по наличию гражданства Республики Узбекистан, возрасту (не менее 35 лет), владению государственным (узбекским) языком и оседлости (проживание на территории Узбекистана в течение 10 лет до даты выборов). Кроме того, кандидатом на пост Президента не может быть профессиональный служащий религиозной организации. Норма, требующая от кандидата на пост Президента владеть государственным языком, выглядит вполне логичной и согласуется со здравым смыслом. Тем не менее закон не конкретизирует степень владения языком и не предусматривает какую-либо процедуру проверки уровня владения им.

Правом выдвижения кандидатов на пост Президента Республики Узбекистан обладают только партии, зарегистрированные не позднее чем за четыре месяца до начала избирательной кампании. Это не исключает участия беспартийных кандидатов, при условии, что они будут поддержаны одной из зарегистрированных партий.

В отношении выдвинутых партиями кандидатов устанавливается требование о сборе подписей не менее 1% избирателей, при условии, что в каждом административно-территориальном образовании (Республика Каракалпакстан, область, город Ташкент) должно быть собрано не более 8% от общего числа подписей (статья 64 Избирательного кодекса). Важно отметить, что это требование соответствует Рекомендациям МПА СНГ, устанавливающим, что количество подписей не должно превышать 2% от общего числа избирателей. При этом процедура проверки подписей регулируется постановлением ЦИК, принимаемым для каждого конкретного выборов отдельно.

В качестве положительного аспекта избирательного законодательства Республики Узбекистан стоит указать предоставляемую представителям кандидата возможность исправить обнаруженные в подписных листах пробелы в двухдневный срок, при условии, что подписных листов, составленных с нарушениями закона, не более 25% от общего числа.

Для конкретизации, внедрения в практику и имплементации норм принятого в 2019 году Избирательного кодекса Республики Узбекистан в период, предшествовавший началу избирательных кампаний по выборам в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан (декабрь 2019 года) и выборам Президента Республики Узбекистан (октябрь 2021 года), осуществлялась полномасштабная инвентаризация действующих актов в электоральной сфере. По ее итогам было принято более 70 постановлений ЦИК Узбекистана, часть из которых касалась признания утратившими силу отдельных нормативных правовых актов. Также постановлениями ЦИК было утверждено 15 положений и инструкций, среди которых следует отметить Положение о порядке организации избирательных участков в местах содержания под стражей и лишения свободы, Положение о порядке образования избирательных участков в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Узбекистан в зарубежных странах, Инструкцию по оформлению дел о правонарушениях в области организации и проведения выборов и референдума избирательными комиссиями и комиссиями по проведению референдума.

В заключение отметим: избирательное законодательство Республики Узбекистан, сформированное за три десятилетия независимости страны, в полной мере соответствует международным принципам и рекомендациям, касающимся гарантий всеобщего избирательного права. Проводимые в соответствии с национальным законодательством периодические выборы в нижнюю палату парламента (Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан), выборы Президента Республики Узбекистан, а также региональных и местных представительных органов власти способствуют легитимности и эффективной работе основных элементов политической системы государства.

3.7. Равное избирательное право (опыт Республики Молдова)

Принцип равного избирательного права, закрепленный в Конвенции СНГ как один из принципов проведения демократических выборов, тесно связан и часто рассматривается совместно

с принципом всеобщности избирательного права. В Конвенции СНГ принцип равного избирательного права закреплен в статье 3, в которой перечислены требования, предъявляемые к организации и проведению выборов с целью обеспечения их соответствия критериям демократических выборов.

Фиксируя принцип равного избирательного права, Конвенция СНГ следует ранее принятым на различных уровнях международным документам в области демократии и прав человека. При этом безусловное достижение Конвенции — конкретизация необходимых для реализации равного избирательного права требований к организации и проведению выборов.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека закреплено, что выборы должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве. Таким образом, в основополагающем документе современности, касающемся прав человека, принцип равного избирательного права закреплен непосредственно. При этом в пункте 3 статьи 21 принцип равенства при реализации активного избирательного права признается обязательным. Содержащееся же в пункте 2 статьи 21 указание на то, что «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране», может рассматриваться как косвенное требование соблюдения равенства при реализации пассивного избирательного права в тех случаях, когда занятие должностей на государственной службе происходит в результате выборов.

В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах практически повторяются закрепленные во Всеобщей декларации прав человека требования к проведению демократических выборов в части принципа равенства. При этом в подпункте «b» статьи 25 установлено, что требование равного избирательного права относится к праву и возможности голосовать и быть избранным, то есть однозначно утверждается применимость принципа равенства при реализации как активного, так и пассивного избирательного права.

Принцип равного избирательного права закреплен в пункте 7.3 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Согласно этому документу взрослым гражданам гарантируется всеобщее и равное избирательное право. Данная формулировка не содержит конкретиза-

ции гарантий равенства при реализации активного и пассивного избирательного права, однако при ее рассмотрении совместно с другими положениями документа становится очевидно, что речь идет об обеих формах избирательного права. В то же время документ не содержит требований и критериев, которым должны соответствовать выборы для обеспечения реализации принципа равенства избирательных прав.

В Конвенции СНГ положения ранее принятых международных документов обобщаются и уточняются, принцип равного избирательного права закрепляется как один из основных при организации и проведении демократических выборов. Кроме того, в ней конкретизируются требования к организации и проведению выборов, соблюдение которых является необходимым условием реализации данного принципа. Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 3 Конвенции при реализации активного избирательного права каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе наравне с другими гражданами осуществлять свое право голосовать. Из этого следует, что каждый избиратель голосует однократно и никто не может отдать на выборах число голосов большее, чем у других избирателей. Далее указывается, что голос (голоса) избирателя имеет такой же вес, как голоса других избирателей, и на вес голоса (голосов) не должна влиять применяемая избирательная система. Это требование обретает актуальность при избрании коллегиальных органов, когда каждый избираемый депутат должен представлять определенное число избирателей. В случае применения пропорциональной избирательной системы это требование реализуется наиболее полно при использовании естественного барьера, когда в депутатские мандаты не трансформируется минимальное число голосов избирателей. В случае использования мажоритарной избирательной системы данное требование означает соблюдение равенства нормы представительства, то есть максимально возможного равенства числа избирателей в одномандатных округах или числа избирателей, приходящегося на один мандат в многомандатных округах. Таким образом, устанавливается требование не только к организации голосования, но и к определенным параметрам избирательной системы, независимо от ее конкретной структуры.

В подпункте «б» пункта 1 статьи 3 Конвенции СНГ конкретизируются требования к избирательным округам при проведении выборов по мажоритарной системе, необходимые для соблюдения принципа равенства голосов. В данном пункте не только установлено требование о равенстве числа избирателей в округе или на один депутатский мандат, но и определен перечень оснований для отклонения от средней нормы представительства. Такими основаниями признаются труднодоступность и отдаленность местности, в которой образуется избирательный округ, и компактное проживание коренных малочисленных народов, национальных меньшинств и этнических групп. Эти положения Конвенции в целом согласуются с требованиями, закрепленными в пункте 4 статьи 1 и пункте 2 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Закрепленные в пунктах 2 и 3 статьи 3 Конвенции СНГ положения конкретизируют организационные меры, направленные на обеспечение равных возможностей при реализации активного избирательного права. Требование о равном и беспрепятственном доступе на избирательный участок и в помещение для голосования означает запрет на установление какого-либо дополнительного контроля голосования и обеспечение доступности помещения для голосования для всех избирателей. Под обеспечением доступности понимается обеспечение безбарьерной среды, наличия указателей, средств тактильной навигации на избирательном участке, а также компактности территории, которая относится к одному избирательному участку, чтобы граждане имели возможность без сложностей добраться до места голосования. Кроме того, доступности способствует информирование граждан о месте нахождения их избирательного участка, дате и времени проведения голосования, особенностях процедуры и т. д.

Пунктом 3 статьи 3 Конвенции СНГ не устанавливаются требования, однако он содержит неполный перечень технологий, которые могут применяться для практического обеспечения равных возможностей участия в голосовании. В указанном пункте отмечается возможность организации досрочного голосования и голосования вне помещения для голосования, иных процедур голосования, обеспечивающих создание удобств избирателю.

Развитие институтов и технологий позволяет применять для голосования все новые и новые методы. Как некогда развитие транспорта и почтовой системы сделало возможным голосование по почте, так сейчас становится возможным проведение голосования через сеть Интернет.

Пункт 4 статьи 3 Конвенции СНГ касается осуществления принципа равенства при реализации пассивного избирательного права. Закрепление равенства правовых возможностей выдвижения кандидатуры на выборах соответствует положениям статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, в которой установлено право всех граждан принимать участие в ведении государственных дел и на общих условиях равенства допускаться к государственной службе.

Положения пунктов 5 и 6 статьи 3 Конвенции СНГ посвящены участию в выборах кандидатов, занимающих выборные посты или государственные и иные должности. Пунктом 5 оговаривается введение определенных ограничений для кандидатов, занимающих выборные должности, которые должны регулироваться законами, но не должны препятствовать осуществлению ими своих полномочий. В пункте 6 конкретизируются вводимые ограничения: кандидаты не вправе использовать в целях избрания преимущества должностного или служебного положения. При этом определение формы реализации данных ограничений отнесено к компетенции национального законодательства. Пункт 6 Конвенции можно рассматривать как соответствующий пункту 5.4 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, где отмечена необходимость четкого разделения между государством и политическими партиями.

В качестве примера реализации мер по обеспечению принципа равного избирательного права в государствах — участниках МПА СНГ можно привести Республику Молдова. Важнейшим условием равенства при реализации активного избирательного права выступает равенство числа голосов избирателей и, как следствие, наличие эффективной системы обеспечения однократности голосования каждого избирателя в ходе выборов.

В Республике Молдова однократность голосования избирателя на выборах достигается двумя параллельными механизмами.

Первым из них является ведение единого общегосударственного реестра избирателей, в который включаются все граждане, имеющие право голосовать на выборах. Списки избирателей по избирательным участкам формируются как выборки из единого реестра по соответствующим территориям. Организация реестра в форме единой базы данных обеспечивает однократность включения в него каждого гражданина, что не позволяет при формировании списков включить одного избирателя в списки более чем на одном избирательном участке.

Вторым механизмом, дополняющим первый и обеспечивающим однократность голосования в тех случаях, когда предварительное формирование списков избирателей затруднено, является проверка факта голосования в режиме реального времени. На всех избирательных участках до того, как избиратель получит бюллетень, осуществляется проверка его включения в реестр избирателей по персональному идентификационному номеру. При проведении этой проверки выполняется запрос в базу данных единого реестра на предмет включения определенного избирателя в список по конкретному участку. В случае положительного ответа избиратель допускается к голосованию, а в базе данных формируется запись о том, что он проголосовал на соответствующем участке. Для специальных избирательных участков, в первую очередь образованных за рубежом, списки избирателей могут не составляться предварительно. В таком случае избиратель все равно проходит проверку на предмет включения в единый реестр, при этом формируется запись о его голосовании на определенном участке. При попытке повторного голосования в ходе проведения проверки базой данных представляются сведения о том, что избиратель ранее голосовал на другом участке, и такой гражданин не допускается к голосованию.

Фактически равенство голосов избирателей обеспечивается контролем однократности голосования в режиме реального времени. Внедрение механизма контроля делает формирование списков избирателей по участкам ненужным, оно сохраняется только как удобный и действенный способ организации процесса голосования. Данная система позволяет отказаться от привязки избирателя к его месту жительства. При применении пропорциональной системы в едином общенациональном окру-

ге отпадает необходимость голосовать на определенном избирательном участке. Подобные технологии требуют пересмотра как системы учета избирателей, так и всей организации избирательного процесса. Одним из возможных путей для этого является внедрение не только цифровой проверки однократности голосования, но и самого голосования в электронной форме. В Республике Молдова в настоящее время не реализуются проекты по внедрению электронного голосования, но уже действующая система эффективно обеспечивает равные избирательные права, особенно на участках, где не составляются предварительные списки, в первую очередь за рубежом.

3.8. Гарантии реализации прав и свобод участников выборов (опыт Республики Казахстан)

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств закрепляет как один из принципов организации и проведения демократических выборов требование о гарантиях реализации прав и свобод участников выборов. Данный принцип является комплексным и подразумевает необходимость создания таких механизмов и условий, при которых признанные права и свободы участников выборов обеспечиваются законодательством, реализуются органами администрирования выборов и иными государственными органами и защищаются в судебном, административном и ином порядке.

Требования о гарантиях реализации прав и свобод участников выборов закреплены в положениях статей 1 и 2 Конвенции СНГ и конкретизируются в других статьях как отдельные принципы организации и проведения демократических выборов. К ним относятся следующие требования:

- 1) право граждан избирать и быть избранными должно быть закреплено в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления — в законах и иных нормативных правовых актах;
- 2) законодательное регулирование и ограничения не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы

человека и гражданина или носить дискриминационный характер;

3) лица, получившие в ходе выборов необходимое число голосов, должны вступать в должность в сроки, определенные конституцией и законами;

4) избирательные права и свободы подлежат судебной, административной и иной защите;

5) за нарушение избирательных прав и свобод законом устанавливается ответственность.

Гарантии реализации прав и свобод участников выборов являются комплексным понятием и закрепляются в международных документах различного уровня. При этом в большинстве документов отсутствует прямое требование о введении подобных гарантий. Сам факт присоединения государства к документу рассматривается в них как акт, гарантирующий соблюдение установленных в нем положений.

В статье 21 Всеобщей декларации прав человека содержится императивное указание на необходимость проведения выборов, отвечающих требованиям всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободу голосования. Само присутствие государства в системе ООН в таком случае рассматривается как принятие указанных требований и гарантия их выполнения.

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах также содержит императивное указание на то, что предусмотренные статьей права каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации и необоснованных ограничений. Как гарантию защиты прав и свобод участников выборов в контексте защиты общих прав и свобод можно рассматривать положения статьи 26 Пакта, где говорится, что все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту со стороны закона. Учитывая то, что политические права являются неотъемлемой составляющей прав человека, положения данной статьи также применимы и к избирательным правам и свободам.

Конкретизирует требования к гарантиям реализации прав и свобод участников выборов Замечание общего порядка № 25 к статье 25 Международного пакта о гражданских и политиче-

ских правах. В пункте 1 Замечания указывается, что «государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». В пункте 3 отмечается, что при осуществлении закрепленных статьей 25 Пакта прав «не допускается каких-либо различий между гражданами в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Отдельно в этом же пункте отмечается, что проведение различий между гражданами по рождению и получившими гражданство в результате натурализации не в полной мере соответствует положениям Пакта. В пункте 5 Замечания констатируется, что «процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами». Поскольку участие в выборах является полномочием и средством ведения государственных дел, положения данного пункта означают необходимость закрепления в законах избирательных прав граждан в отношении как активного, так и пассивного избирательного права.

В пункте 9 Замечания указано, что права и обязанности, связанные с участием в ведении государственных дел в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности (пункт «б» статьи 25 Пакта), должны быть гарантированы законом.

Другие международные документы рассматривают гарантии реализации прав и свобод участников выборов преимущественно в контексте запрета и предотвращения дискриминации по различным основаниям. Конвенция СНГ содержит указание на недопустимость дискриминации при реализации избирательных прав в пункте 3 статьи 1: «Законодательное регулирование права избирать и быть избранными, порядка выборов (избирательные системы), а равно ограничения избирательных прав и свобод не должно ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные и (или) законодательные гарантии их реализации или носить дискриминационный характер». При этом не конкретизируется, какие

ограничения рассматриваются в контексте данной статьи как дискриминационные. Учитывая положения статьи 18 Конвенции СНГ, в которой устанавливаются меры, не считающиеся дискриминационными, можно утверждать, что любые другие основания для ограничения избирательных прав должны рассматриваться как дискриминация по произвольному признаку.

Недискриминационными, согласно статье 18 Конвенции СНГ, считаются: специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, в частности национальных меньшинств и этнических групп, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод; ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

В значительной степени указанные меры соответствуют положениям Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 года, в статье 5 которой запрещается дискриминация во всех ее формах в отношении политических прав по признаку различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Также положение о мерах, не считающихся дискриминационными, согласуется со статьей 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1979 года, где сказано, что «принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным». Аналогичные положения содержатся и в пункте 4 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: «Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая

может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация».

Анализируя меры, направленные на обеспечение реализации прав отдельных категорий и групп населения в контексте выборов, следует отметить, что практически единственной формой таких мер, которая может быть закреплена законодательно и гарантировать успешное функционирование, является система избирательных квот. В качестве примера законодательного закрепления квот для отдельных категорий граждан в государствах — участниках СНГ можно привести Республику Казахстан.

Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» установлено, что при выборах депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан применяется пропорциональная избирательная система. Она допускает применение квот по различным основаниям при формировании списков кандидатов. Статьей 89 данного закона установлено обязательное требование к списку кандидатов — включение в него не менее 30% от общего числа представителей трех категорий граждан: женщин, лиц, не достигших 29-летнего возраста, и лиц с инвалидностью. Такое требование может рассматриваться как принятие особых мер в отношении отдельных лиц и групп населения, направленных на ускорение установления фактического равенства, что позволяет считать его недискриминационным. Важной особенностью данного законодательного положения является введение единой квоты для различных групп населения, что, в отличие от индивидуальных квот, способствует более полной реализации принципа свободы выборов, в меньшей степени ограничивая как политические партии, так и избирателя в выборе кандидатов.

Кроме того, статьей 97-1 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» определено, что при распределении полученных списком мандатов между кандидатами должна сохраняться 30-процентная квота. Данный механизм эффективно обеспечивает фактическое представительство указанных категорий граждан в выборном органе в условиях избирательной системы с закрытыми списками, когда очередность получения

мандатов кандидатами определяется субъектом выдвижения списка.

Можно констатировать, что применение системы единой квоты для различных категорий граждан является эффективным недискриминационным механизмом, гарантирующим соблюдение избирательных прав всех участников выборов. Согласно положению пункта 3 статьи 18 Конвенции СНГ данный механизм может рассматриваться как временный, подлежащий отмене по мере создания надлежащих условий для реализации избирательных прав всеми категориями граждан.

3.9. Свобода волеизъявления избирателей (опыт Российской Федерации)

В Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств в качестве одного из принципов проведения демократических выборов закрепляется принцип свободы волеизъявления избирателей. В статье 8 Конвенции СНГ конкретизируются требования, предъявляемые к процессу организации и проведения выборов, выполнение которых необходимо для реализации данного принципа.

Понятие свободных выборов тесно связано с общим понятием свободы и широко применяется в международных документах, закрепляющих политические права человека и гражданина. Конвенция СНГ конкретизирует меры и условия, необходимые для реализации принципа свободы выборов, закрепленного во многих ранее принятых международных документах различного уровня.

В статье 1 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, провозглашается: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». В статье 3 уточняется, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны

проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Принцип свободы выборов рассматривается как необходимость реализации свободного голосования, в первую очередь через обеспечение тайны голосования. При этом если рассматривать положения статьи 1 отдельно от положений статьи 3, очевидно, что в ней речь идет о куда более широком понятии свободы, нежели только свобода голосования, обеспеченная его тайной или иным равнозначным механизмом. В то же время указание в статье 3 на механизм обеспечения свободы голосования через его тайну является единственной конкретизацией данного требования.

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах содержит ряд указаний на принцип свободы выборов. Статья запрещает дискриминацию граждан при реализации политических прав, в том числе права избирать и быть избранными. В статье 2 Пакта к видам необоснованной дискриминации отнесены политические и иные убеждения, что согласуется с положениями Всеобщей декларации прав человека и Конвенции СНГ, касающимися механизма тайного голосования как инструмента обеспечения свободы выборов в части недопустимости последствий для избирателя в зависимости от итогов выборов.

В подпункте «а» статьи 25 Пакта повторяется требование Всеобщей декларации прав человека об участии в управлении страной через посредство свободно выбранных представителей. В то же время подпункт «b» статьи 25 содержит положения, разделяющие требования об обеспечении свободы волеизъявления и тайны голосования. В данном пункте не только закреплено, что выборы должны проводиться при тайном голосовании, но и отдельно отмечена необходимость «обеспечения свободного волеизъявления избирателей». Это однозначно свидетельствует о недостаточности механизма тайного голосования и более широком понимании свободы в контексте проведения демократических выборов.

В статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляется право на свободные выборы как одно из основных прав человека и гражданина: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной

периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти». При этом в формулировке статьи содержится двойное указание на принцип свободы. В первом случае, когда речь идет о необходимости проведения с определенной периодичностью именно свободных выборов, подразумевается, что такие выборы могут быть проведены только путем тайного голосования и никакие другие выборы, кроме свободных, не могут рассматриваться как удовлетворяющие положениям Конвенции. Во втором случае речь идет об обеспечении свободного волеизъявления избирателей, без конкретизации его механизмов и критериев.

Статья 5 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ содержит указание на то, что свободные выборы являются необходимым элементом справедливости и равных и неотъемлемых прав всех людей. Свободные выборы должны проводиться в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями. К числу таких условий относится тайное голосование или иная равноценная процедура. Конкретизация требований к проведению демократических выборов содержится в статье 7 указанного документа, где принцип свободы выборов прямо не упоминается, но перечисляется ряд политических и гражданских свобод.

В Конвенции СНГ обобщаются и конкретизируются положения международных документов в области прав человека относительно проведения свободных выборов. В пункте 1 статьи 8 закрепляется принцип верховенства закона как основы для проведения свободных выборов. Утверждается принцип, согласно которому выбор относительно участия или неучастия в выборах является свободным для избирателей и иных участников избирательного процесса. Независимо от итогов выборов признается недопустимым воздействие на участников избирательного процесса в связи с их выбором, в том числе выбором участвовать или не участвовать.

В пункте 2 статьи 8 Конвенции СНГ конкретизируется принцип свободы выборов при реализации активного избирательного права. Утверждается свободное и добровольное участие

в выборах и устанавливается запрет на принуждение к участию или неучастию в выборах, голосованию «за» или «против» какого-либо кандидата или списка кандидатов. Также фиксируется запрет на принуждение к раскрытию тайны голосования. Фактически эти положения повторяют и расширяют ранее описанный в Конвенции СНГ принцип тайного голосования, требуя не только обеспечения тайны при его проведении, но и ее сохранения в дальнейшем.

Запрет на принуждение избирателя к участию или неучастию в выборах и голосованию за ту или иную альтернативу уточняется в пункте 3 статьи 8 Конвенции СНГ: перечисляются запрещенные формы принуждения избирателя к голосованию или неучастию в выборах и определяется, что в случае такого принуждения должны применяться меры ответственности.

Несмотря на подробное описание требования о проведении свободных выборов в связи с реализацией активного избирательного права, в данной статье Конвенции СНГ не упоминаются условия проведения свободных выборов, касающиеся реализации пассивного избирательного права. Таким образом, принцип свободы выборов распространен только на часть избирательного процесса, без прямого указания на свободы выдвижения, ассоциации, политического участия и т. д.

Дополним рассмотрение принципа свободы выборов с точки зрения обеспечения свободного волеизъявления избирателей описанием его реализации в Российской Федерации. Обеспечение свободы волеизъявления избирателей является процессом, включающим в себя как нормативные, так и организационно-технические аспекты. В нормативном плане принцип свободы выборов реализуется через законодательное закрепление добровольности участия граждан в выборах и установление ответственности за принуждение к участию или неучастию в них. Также законодательно установлено применение тайного голосования на выборах и ответственность за нарушение тайны голосования.

Существенный интерес представляют организационно-технические составляющие обеспечения свободы волеизъявления избирателей. Первым шагом является применение широко распространенной в мире практики организации тайного голо-

сования на избирательных участках посредством специальных кабин для голосования, где избиратель заполняет бюллетень. Практическая невозможность отождествления заполненного бюллетеня, опущенного в урну, и избирателя, заполнившего его, а также запрет на нахождение в кабине для голосования более одного человека с достаточно высокой для практического применения эффективностью обеспечивают тайну голосования.

В современных условиях высокой мобильности населения, когда граждане активно перемещаются по территории страны и за ее пределами, существенным элементом свободы волеизъявления становится его территориальная неограниченность. Традиционная система регистрации избирателей, связанная с институтом формального места проживания, оказывается не в силах обеспечить оперативное включение избирателя в списки именно на том участке, где он находится в день голосования. Данная проблема может быть решена многими путями, из которых в Российской Федерации применяются два — система «Мобильный избиратель» и дистанционное электронное голосование.

Система «Мобильный избиратель» сходна по своей природе с системой открепительных удостоверений, широко применявшейся на выборах в XX веке, но существенно отличается от нее в части организации. Фактически данная система предоставляет избирателю возможность в течение определенного периода до дня голосования самостоятельно выбрать избирательный участок, на котором он будет голосовать. В некоторой степени это можно рассматривать как включение в систему регистрации избирателей, традиционно пассивную в государствах — участниках СНГ, элементов активной регистрации. В данном случае уместно говорить только о некоторых элементах системы активной регистрации, скорее даже об идее, так как само право избирать по-прежнему не зависит от совершения избирателем определенных действий. Возможность выбора места голосования тесно связана с реализацией принципа всеобщности избирательного права, но является также и элементом свободы выборов, позволяя избирателю реализовывать свое решение об участии в выборах независимо от местонахождения, а также голосовать в произвольном месте в случае опасений по поводу давления на него с целью совершения определенного выбора.

Реализация дистанционного электронного голосования является логичным развитием принципа мобильности избирателя, независимости его возможности голосовать от местонахождения в день выборов. Перенос голосования в цифровую среду доводит до предела независимость реализации права голоса от местоположения избирателя. Однако при этом возникают определенные риски и ограничения. Для использования дистанционного электронного голосования избирателю необходимо иметь верифицированный аккаунт в государственной информационной системе, соответствующую техническим требованиям системы технику и обладать необходимыми навыками пользования информационными системами. Все эти требования являются дополнительными, ограничивающими реализацию избирательного права и могут рассматриваться как дискриминационные в том случае, если избиратель вынужден использовать дистанционное электронное голосование в качестве единственного варианта реализации избирательного права. Во избежание возникновения дискриминации, связанной с проявлением «цифрового неравенства», процедура дистанционного электронного голосования используется как дополнительная при сохранении в полном объеме голосования бюллетенями на избирательных участках. Таким образом, избирателю предоставляется выбор технологии голосования, наиболее удобной для него и обеспечивающей ему наиболее комфортные условия волеизъявления.

Свобода волеизъявления обеспечивается на практике совместно с другими требованиями к проведению демократических выборов путем предоставления избирателю возможности выбора места и способа голосования. Расширение числа вариантов реализации права голоса служит повышению защиты избирателя от давления с целью принуждения к определенному голосованию и раскрытию тайны волеизъявления.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (история разработки)	5
Глава 2. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (комментарий)	20
Глава 3. Реализация стандартов демократических выборов в государствах — участниках МПА СНГ	69
3.1. Право избирать и быть избранным (опыт Республики Беларусь)	69
3.2. Принцип периодичности выборов (опыт Республики Таджикистан)	77
3.3. Принцип обязательности выборов (опыт Азербайджанской Республики)	81
3.4. Принцип справедливых выборов (опыт Республики Армения)	87
3.5. Принцип подлинности выборов (опыт Кыргызской Республики)	93
3.6. Всеобщее избирательное право (опыт Республики Узбекистан)	103
3.7. Равное избирательное право (опыт Республики Молдова)	116
3.8. Гарантии реализации прав и свобод участников выборов (опыт Республики Казахстан)	122
3.9. Свобода волеизъявления избирателей (опыт Российской Федерации)	127

Авторский коллектив

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.

Караваев Сергей Георгиевич, советник Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ, кандидат юридических наук.

Лысенко Владимир Иванович, член совета Российского фонда свободных выборов, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Борисов Игорь Борисович, председатель совета Российского общественного института избирательного права, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Потякин Александр Анатольевич, эксперт МИМРД МПА СНГ, кандидат юридических наук.

Бояшов Анатолий Сергеевич, эксперт МИМРД МПА СНГ, эксперт центра международных исследований Белорусского государственного университета, кандидат политических наук.

Андреев Максим Владимирович, заместитель начальника отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Рахмон Дилшод Сафарбек, председатель Комитета Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан по обеспечению конституционных основ, прав и свобод человека, гражданина и законности, член Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, ректор Кулябского государственного университета имени Абуабдуллох Рудаки, доктор юридических наук, профессор.

Сафаров Низами Абдулла оглу, член Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по правовой полити-

ке и государственному строительству, член Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по обороне, безопасности и борьбе с коррупцией, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека, учредитель и редактор Азербайджано-российского журнала международного и сравнительного права, доктор юридических наук, профессор.

Аветисян Ваграм Давидович, директор Ереванского филиала МИМРД МПА СНГ, доктор юридических наук, профессор.

Амбурцев Роман Альбертович, начальник отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Епифанцев Станислав Викторович, эксперт МИМРД МПА СНГ, заместитель директора Центра сотрудничества с СНГ Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена.

Ткаченко Станислав Леонидович, эксперт МИМРД МПА СНГ, профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, доктор экономических наук.

Раскин Илья Владимирович, советник отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Молдабаев Саркытбек Сарсембаевич, эксперт МИМРД МПА СНГ, руководитель общественного объединения «Центр устойчивого развития Осаq», доктор юридических наук, профессор.

Еременко Елена Викторовна, заместитель директора МИМРД МПА СНГ, кандидат медицинских наук.

Лебедински Максим, эксперт МИМРД МПА СНГ, член совета директоров Европейской организации публичного права, адвокат.

Научное издание

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Мушкет Иван Ильич, **Караваев** Сергей Георгиевич,
Лысенко Владимир Иванович, **Борисов** Игорь Борисович,
Потякин Александр Анатольевич, **Бояшов** Анатолий Сергеевич,
Андреев Максим Владимирович, **Рахмон** Дилшод Сафарбек,
Сафаров Низами Абдулла оғлу, **Аветисян** Ваграм Давидович,
Амбурцев Роман Альбертович, **Епифанцев** Станислав Викторович,
Ткаченко Станислав Леонидович, **Раскин** Илья Владимирович,
Молдабаев Саркытбек Сарсембаевич, **Еременко** Елена Викторовна,
Лебедински Максим

СТАНДАРТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ: ИСТОРИЯ И ПРАКТИКА

Редакторы: *А. В. Разумеева, С. С. Смирнов, М. Ф. Мальцева*

Компьютерная верстка: *А. А. Борин*

Подписано в печать 18.04.2023. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура РТ Astra. Усл. печ. л. 7,91. Тираж 300 экз. Заказ № 25386.

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 978-5-86857-043-8



9 785868 570438 >