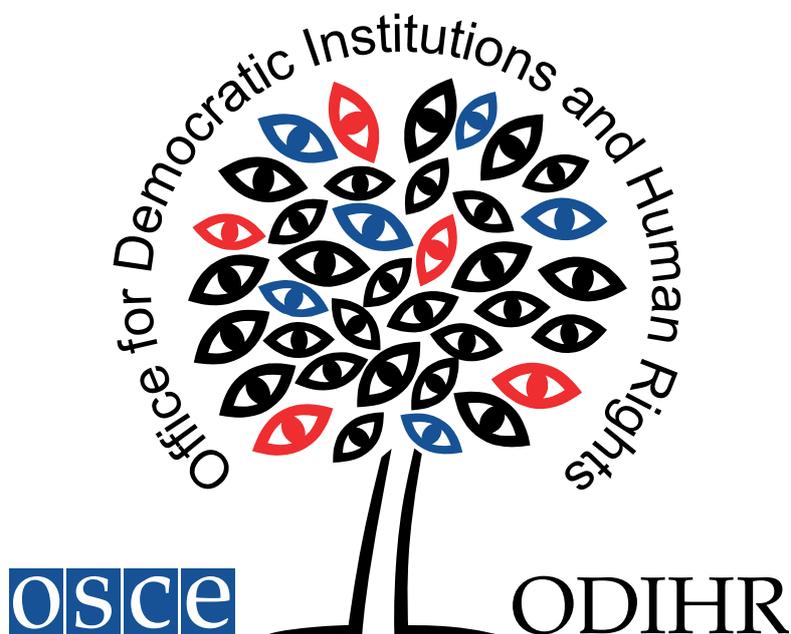




Бюро по демократическим институтам и правам человека

# ОБЗОР ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ



Д-р Кристина Биндер (Австрия)  
Д-р Армен Мазманян (Армения)  
Г-н Николай Вулчанов (Болгария)

Варшава  
15 октября 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I.</b>	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>1</b>
1.	ОБОСНОВАНИЕ .....	1
2.	МЕТОДОЛОГИЯ .....	1
<b>II.</b>	<b>КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>ОБЗОР ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ</b>	<b>7</b>
1.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА .....	7
2.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА .....	9
3.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ .....	12
4.	ПРАВА И РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ .....	15
5.	ПРАВА И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ .....	19
6.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ .....	22
7.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И КАМПАНИЙ .....	25
8.	СМИ .....	29
9.	ДЕНЬ ВЫБОРОВ: ГОЛОСОВАНИЕ, ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ И ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ .....	32
10.	ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ .....	36
11.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН .....	39
12.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ .....	42
13.	МЕЖДУНАРОДНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ .....	45
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ</b>	<b>49</b>
1.	ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ .....	49
2.	ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ .....	55
3.	НАДЛЕЖАЩАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА .....	64
	<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОТЧЕТЫ БДИПЧ О ВЫБОРАХ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ МЕЖДУ 1 ЯНВАРЯ 2010 ГОДА И 31 ДЕКАБРЯ 2012 ГОДА</b>	<b>71</b>

## Список часто используемых аббревиатур

АВГ	Альтернативные варианты голосования
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
ВДПЧ	Всемирная декларация прав человека
ВК	Венецианская комиссия (Европейская комиссия за демократию через право)
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
ЕКПЧ	Европейская конвенция о правах человека
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЗОП	Замечание общего порядка
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
Кодекс хорошей практики	Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам Венецианской Комиссии
КПИ ООН	Конвенция ООН о правах инвалидов
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КПЧ	Комитет по правам человека
КЭВ	Команда экспертов по выборам
МНВ	Миссия по наблюдению за выборами
МНР	Миссия по наблюдению за референдумом
МОВ	Миссия по оценке выборов
МОН	Миссия по оценке потребностей
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ОАВ	Орган администрирования выборов
ОМНВ	Ограниченная миссия по наблюдению за выборами
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПЗ	Заявление о предварительных результатах и выводах (Предварительное заявление)
СЕ	Совет Европы
ЦОАВ	Центральный орган администрирования выборов

# ОБЗОР ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

## I. ВВЕДЕНИЕ

### 1. ОБОСНОВАНИЕ

25 января 2013 года Председатель Постоянного совета ОБСЕ обратился к Директору БДИПЧ с просьбой о проведении внебюджетного проекта по рассмотрению основных областей избирательного законодательства и практики в государствах-участниках ОБСЕ в связи с их выполнением положений Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. БДИПЧ согласилось провести такой обзор на основе отчетов по выборам БДИПЧ, опубликованных в 2010, 2011 и 2012 годах,<sup>1</sup> которые были проанализированы с учетом обязательств ОБСЕ (в основном, Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года), а также других международных стандартов по демократическим выборам и хорошей практики в сфере выборов. Учитывая ограниченность ресурсов, выбранный временной период обзора гарантирует, что обзор охватывает максимально возможное число государств-участников и что информация, на которой обзор базируется, будет наиболее актуальной с минимальной долей дублирования.

В соответствии с поручением Председателя Постоянного совета ОБСЕ, целью обзора является укрепление выполнения обязательств ОБСЕ, принятых государствами-участниками. Таким образом, этот обзор синтезирует информацию из существующих отчетов БДИПЧ о выборах, идентифицирует хорошую практику и указывает на общие недостатки. В идеале, информация, содержащаяся в обзоре будет стимулировать дискуссию между государствами-участниками и усилит меры по выполнению рекомендаций БДИПЧ.

Этот обзор был проведен на основе проектного предложения, которое было представлено государствам-участникам ОБСЕ.<sup>2</sup> Обзор был проведен командой из трех внешних экспертов: д-р Кристина Биндер (Австрия), д-р Армен Мазманын (Армения), и г-н Николай Вулчанов (Болгария).

## 2. МЕТОДОЛОГИЯ

### 2.1 Аналитический фокус обзора<sup>3</sup>

Обзор оценивает, в какой степени обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты демократических выборов отражены в избирательном законодательстве и его выполнении государствами-участниками ОБСЕ. Обзор отражает, в первую очередь, обязательства, содержащиеся в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года с акцентом на (аспекты) пункты

---

<sup>1</sup> Эти доклады были подготовлены в соответствии с мандатом БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами в государствах-участниках, истекающим из параграфа 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, согласно принципам, провозглашенным в Решении Совета министров ОБСЕ 19/06, поручившим БДИПЧ «уделять максимальное внимание независимости, беспристрастности и профессионализму наблюдения БДИПЧ за выборами».

<sup>2</sup> Внебюджетные проекты ОБСЕ финансируются за счет взносов государств-участников ОБСЕ на деятельность, которая не охватывается ежегодным единым бюджетом. Все государства-участники были приглашены к участию на основе проектного предложения, в котором были определены цели и результаты проекта.

<sup>3</sup> См. Приложение 1 «Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты», где содержится текст основных инструментов, актуальных для данного обзора.

5, 6, 7, 8, 9, 10, 24 и 30-39. Также делается также ссылка на пункты 18-21 и 40 Московского документа ОБСЕ 1991 года и пункты 23 и 25 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года.

В обзоре также дается оценка соответствия избирательного законодательства и практики, о которых говорится в докладах БДИПЧ, соответствующим международным документам, в частности, Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 года и соответствующим замечаниям общего порядка № 13, 25 и 34 Комитета ООН по правам человека (КПЧ). Делается ссылка на Конвенцию 1979 года по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и соответствующее общее замечание № 23, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) 1965 года, а также Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ ООН) 2006 года и Конвенцию ООН против коррупции (КПК) 2003 года. Делается также ссылка на Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ) 1948 года.

Также делается ссылка на региональные документы, в том числе Европейскую конвенцию по правам человека (ЕКПЧ) и сопровождающее прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), а также Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах-членах Содружества Независимых Государств 2002 года (Конвенция СНГ).

Также, по необходимости, отмечаются примеры хорошей практики, в том числе Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам Венецианской Комиссии Совета Европы (СЕ) 2002 года (Кодекс хорошей практики ВК).<sup>4</sup>

## 2.2 Источники информации для обзора<sup>5</sup>

Итоговые отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами являются основным источником информации для обзора. Ссылка на отчеты миссий по оценке потребностей (МОП),<sup>6</sup> промежуточные отчеты или предварительные заявления приводится только в случае отсутствия итоговых отчетов, например, по причине того, что деятельность по наблюдению за выборами не была развернута или потому, что окончательный доклад был опубликован в 2013 году, следовательно, за пределами отчетного периода. Обзор не содержит ссылок на внешние источники, такие как отчеты или заявления других организаций или заинтересованных сторон. Хотя составители постарались сделать доклад настолько исчерпывающим, насколько это возможно, читателям рекомендуется обратиться к оригиналам отчетов за подробной информацией о данных выборах.

Из упора на заключительные отчеты в качестве основного источника данных следует, что изменения, которые были внесены в избирательное законодательство и/или практику между моментом написания соответствующего отчета и этим обзором не могли быть приняты во внимание. Хотя любое избирательное законодательство и практика представляют собой постоянно меняющийся процесс, этот обзор представляет всеобъемлющий взгляд на обсуждаемую тему.

<sup>4</sup> Параграф 40 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года требует от ОБСЕ выполнять “совместные проекты с другими партнерами, в частности с Советом Европы, что позволит ОБСЕ использовать их экспертный потенциал при уважении своеобразия каждой соответствующей организации и действующих в ней процедур принятия решений”.

<sup>5</sup> См. Приложение 2 «Список отчетов БДИПЧ о выборах опубликованных между 1 января 2010 года и 31 декабря 2012 года» для получения информации о рассмотренных отчетах.

<sup>6</sup> Ссылки на отчеты МОН используются с той оговоркой, что, в соответствии со стандартной методологией БДИПЧ/ОБСЕ, отчеты МОН содержат только предварительную оценку некоторых аспектов нормативно-правовой базы и ее реализации.

### 2.3 Структура обзора

Для того чтобы оценить соответствие избирательного законодательства и практики государств-участников соответствующим обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, обзор имеет следующую структуру тематических разделов:

1. Правовая база;
2. Избирательная система;
3. Избирательная администрация;
4. Права и регистрация избирателей;
5. Права и регистрация кандидатов;
6. Избирательная кампания;
7. Финансирование кампаний и политических партий;
8. СМИ;
9. День выборов: голосование, подсчет голосов и подведение итогов;
10. Жалобы и заявления;
11. Участие женщин;
12. Участие национальных меньшинств, а также
13. Международное и гражданское наблюдение за выборами.

Выбор тематических разделов опирается на «Руководящие принципы по анализу законодательной базы по выборам» БДИПЧ,<sup>7</sup> а также структуру отчетов БДИПЧ. Каждый раздел содержит краткий обзор тематического вопроса и краткое изложение соответствующих обязательств в рамках ОБСЕ и других международных стандартов, затем приводится подробный обзор избирательного законодательства и практики государств-участников по данной теме.

Ссылки на конкретные отчеты о выборах проводятся по названиям государств-участников ОБСЕ. В государствах-участниках, где осуществлялось наблюдение за более чем одними выборами в течение отчетного периода, год выборов также указывается в случае, когда необходимо различать отчеты, например, потому, что лишь в одном из двух отчетов содержится соответствующая информация. Указания конкретных выборов, таких, как парламентские, президентские, или местные, приводятся только тогда, когда такая информация влияет на анализ.

## II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

В рамках обзора избирательного законодательства и практики государств-участников ОБСЕ, выделены определенные позитивные элементы в части соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Тем не менее, в широком диапазоне государств-участников отмечены недостатки, связанные с различными областями избирательного законодательства и практики, особенно в отношении включительности прав и регистрации кандидатов, возможностей проведения агитации в равных условиях, эффективности механизмов рассмотрения жалоб и обращений и надежных процедур голосования, подсчета голосов и подведения итогов. В случае выявления недостатков, БДИПЧ последовательно давало рекомендации по улучшениям и заявляло о своей готовности помочь государствам-участникам в выполнении рекомендаций.

<sup>7</sup> Рекомендации БДИПЧ по анализу законодательной базы выборов, Второе издание, 2013:  
<https://www.osce.org/odihr/elections/104573>.

Что касается соблюдения большинством государств-участников формальных атрибутов нормативно-правовой базы, в целом отмечено соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Соблюдены требования пунктов 5.7 и 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 гарантировать соблюдение прав человека и основных свобод и обеспечить доступность закона. Тем не менее, наблюдатели сообщили, что избирательная законодательная база в значительном числе государств-участников может быть улучшена с целью устранения несоответствий или пробелов, упрощения законодательства и уточнения отдельных аспектов. Это, в свою очередь, будет содействовать его выполнению, устранению возможных препятствий к доступу, предупреждению возможных злоупотреблений, а также обеспечению надлежащих условий для проведения выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов.

Государства-участники ОБСЕ используют широкий спектр избирательных систем. Хотя признается, что выбор избирательной системы является вопросом национального определения, обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты требуют, чтобы они основывались на равном избирательном праве и отражали волю избирателей. Хотя государства в целом выполняют обязательства ОБСЕ, связанные с избирательными системами, остаётся и ряд исключений. В двух государствах отсутствовала палата парламента, в которой бы все места заполнялись на основе выборов путем всенародного голосования. В трех государствах избирательная система, согласно наблюдениям, не в полной мере уважала волю избирателей. В ряде случаев наблюдатели сообщили, что равенство голосов не было полностью обеспечено по причине того как были разграничены избирательные округа или способа присвоения мест округам.

Хотя большинство государств-участников ОБСЕ были признаны соблюдающими международные стандарты в отношении работы избирательной администрации, беспристрастность и независимость избирательной администрации является предметом озабоченности в ряде государств. В некоторых случаях чрезмерное влияние со стороны государства или отсутствие отделения избирательных комиссий от государственных учреждений представляет проблему. В ряде стран прозрачность избирательной администрации скомпрометирована ограничением доступа для наблюдателей и СМИ для контроля за работой избирательных комиссий или неадекватным обнародованием соответствующих решений или результатов выборов.

В части прав и регистрации избирателей, законы государств-участников ОБСЕ в значительной степени обеспечивают всеобщее и равное избирательное право в соответствии с требованиями ОБСЕ и другими международными стандартами. Однако, отмечены проблемы, связанные с лишением определенных групп прав, включая несоразмерные ограничения в отношении вида на жительство и гражданства, а также в отношении лиц, осужденных за преступления, независимо от степени тяжести. В ряде государств проблемы с точностью регистрации избирателей ограничивали осуществление права людей на голосование.

Избирательное законодательство и практика в отношении прав и регистрации кандидатов варьировались в регионе ОБСЕ; при этом обнаружен ряд неправомерных ограничений, противоречащих обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. В некоторых случаях законы государств-участников были оценены как дискриминационные, включая этнические ограничения в одной стране и возрастные ограничения в двух странах. Другие государства имеют необоснованные правовые ограничения, связанные с гражданством и цензом оседлости, уголовной ответственностью, а также ограничения в отношении

независимых кандидатов и деятельности некоторых политических партий и их членов. В других странах кандидатам отказывалось в их правах в связи с чрезмерно ограничительным применением процедур по регистрации кандидатов, особенно во время проверки подписей в поддержку кандидатов.

Что касается избирательной кампании, государства-участники выполняли в той или иной степени обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты. Проблемы в законодательстве государств, регулирующим кампании, связаны главным образом с определением того, что представляет собой агитационная деятельность, отсутствием или недостаточным регулированием отдельных аспектов кампании, например, ее сроков, и недостаточными правовыми гарантиями для защиты основных свобод. На практике неспособность обеспечить равные условия для конкурентов на выборах и злоупотребление государственным ресурсом в пользу ныне занимающих пост политиков вызвало беспокойство в ряде государств, особенно когда такое злоупотребление проявлялось в запугивании избирателей. Также в ряде государств в ходе кампании наблюдались случаи подкупа голосов и инциденты сопряжённые с насилием.

Правовые подходы государств-участников к финансированию кампаний и политических партий существенно различались, варьируясь от либеральных до ограничительных. В большинстве стран введены определенные ограничения на взносы и расходы, в том числе запрет финансирования из определенных источников, ограничения на частное финансирование и максимальные потолки для агитационных расходов. Наиболее распространенные проблемы в законодательстве и практике связаны с отсутствием отчетности и публикации информации, недостаточной уполномоченностью органов надзора и отсутствием надлежащих сроков мониторинга и отчетности о финансировании избирательной кампании.

Государства-участники выполнили в той или иной степени связанные со СМИ обязательства ОБСЕ и международные стандарты. Чрезмерно ограничительная правовая база, не допускающая достаточной редакционной свободы, наблюдалась в некоторых государствах. Другие проблемы были связаны с несоблюдением требований равного обращения и доступа, что было частично вызвано недостатками в законодательстве и частично – ненадлежащей реализацией. Недостаточные правовые гарантии свободы выражения мнений и уголовное преследование диффамации накладывало неоправданные ограничения на свободу СМИ в ряде государств. Кроме того, отсутствие независимого органа надзора за СМИ, неадекватность их мандатов и ненадлежащее функционирование учреждений на практике вызывает обеспокоенность в некоторых государствах.

Что касается процедур в день выборов, большинство государств-участников ОБСЕ закрепили в своем законодательстве принципы универсальности, равенства и тайны голосования в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Также законы государств обычно подробно предписывают процедуры голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования. Тем не менее, некоторые сферы представляют собой повод для беспокойства, включая недостаточные правовые гарантии в области применения альтернативных механизмов голосования, а также юридическую возможность голосования по доверенности в некоторых странах. На практике, процедуры в день выборов часто выполняются в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами в большинстве государств, хотя отмечены отдельные случаи нарушения тайны голосования, а также группового и (незаконного) голосования по доверенности. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ наблюдалась тенденция к тому, что хотя процедуры голосования в общем были соблюдены, качество

процесса ухудшилось во время подсчета голосов и подведения итогов голосования, особенно в части прозрачности, признаков вброса бюллетеней и фальсификации протоколов о результатах.

В области жалоб и обращений, механизмы разрешения споров в государствах-участниках ОБСЕ зачастую лишь частично соответствуют обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Что касается законодательства, особую озабоченность вызывало отсутствие возможности у заинтересованных сторон оспорить все аспекты избирательного процесса, ограниченные средства обжалования и пересекающиеся юрисдикции различных учреждений по разрешению связанных с выборами споров. В некоторых случаях сроки рассмотрения жалоб и обращений не были прописаны или не обеспечили своевременную правовую защиту. Несоблюдение соответствующих обязательств в избирательной практике было преимущественно связано с необходимыми процессуальными гарантиями, такими как прозрачность, обоснование и формальное рассмотрение жалоб. В ряде случаев эти гарантии не были реализованы, даже если они были предусмотрены законодательством.

Ряд государств-участников ОБСЕ приняли меры для расширения политического участия женщин в соответствии с пунктом 40 Московского документа ОБСЕ 1991 года. Обычно это делалось посредством внедрения специальных мер, чаще всего кандидатских квот для недостаточно представленного пола и иногда дополнительных требований по расположению кандидатов в списке. Несмотря на усилия по укреплению гендерного равенства, представительство женщин в выборной политике осталось на уровне приблизительно 23 процентов во всем регионе ОБСЕ. БДИПЧ отмечена низкая видимость женщин-кандидатов во время избирательных кампаний, равно как и лишение гражданских прав женщин посредством таких методов, как групповое или незаконное голосование по доверенности, в частности, в округах, населенных меньшинствами.

Помимо общих положений о недискриминации, несколько государств-участников ОБСЕ предусмотрели правовые меры для обеспечения эффективного участия в политической жизни национальных меньшинств в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Позитивные действия варьировались от зарезервированных мест до освобождения от обязательств по преодолению проходных барьеров для политических партий меньшинств. Тем не менее, в ряде государств остаются юридические препятствия для эффективного участия национальных меньшинств, включая отсутствие юридического признания определенных меньшинств, запрет партий меньшинств, языковые требования, препятствующие предвыборной агитации на языках меньшинств, или делимитацию избирательных округов, негативно влияющую на представительство меньшинств. Отмеченные проблемы в избирательной практике были связаны со случаями неправомерного влияния на избирателей из числа меньшинств и отсутствием образовательных материалов для избирателей на языках меньшинств. В ряде государств-участников ОБСЕ озабоченность вызывает ненадлежащее влияние или давления на избирателей национальности рома, а также агрессивная риторика в их адрес.

Ряд государств-участников ОБСЕ приняли законодательные меры, предусматривающие участие международных и гражданских наблюдателей в выборах в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Хотя некоторые государства еще не привели свое законодательство в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ, большинство из них определили другие правовые средства для обеспечения международного наблюдения за выборами и на практике обеспечили беспрепятственный доступ наблюдателей ко всем этапам избирательного

процесса. В ограниченном числе случаев международные и гражданские наблюдатели сообщали об ограничениях и/или препятствиях к их работе на местах.

### **III. ОБЗОР ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ**

#### **1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА**

##### **1.1 Справочная информация**

Нормативно-правовая база относится к принятию принципов и правил, определяющих и регулирующих проведение выборов. Она может включать в себя конституцию, законодательные акты, а также подзаконные нормативные акты.

То, каким образом правовая база структурирована, может иметь последствия для наличия или отсутствия эффективной возможности для реализации гражданами своих избирательных прав. Пункты 5.7, 5.8 и 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывают участвующие государства законодательно гарантировать соблюдение прав человека и основных свобод (в том числе тех, которые касаются выборов). Эти основные права включены в статью 25 МПГПП 1966 года и получили дальнейшее развитие в пункте 5 Замечания общего порядка № 25 КПЧ 1996 года. Международной хорошей практикой, в частности, Кодексом хорошей практики ВК 2002 года, рекомендуется, чтобы закон содержал четкие процедуры для проведения демократических выборов и все составляющие общей избирательной системы. Правовые основы выборов также должны быть описаны четко, последовательно и доступно. Наконец, законодательная база должна быть стабильной, с тем, чтобы обеспечить определенность для участников избирательного процесса. Кодекс хорошей практики ВК 2002 года рекомендует, что основные элементы закона о выборах не должны быть изменены менее чем за год до выборов.

##### **1.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, пункты 5.7, 5.8 и 7.1
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статья 25
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1997 года, пункты 1, 5 и 10
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, раздел II.2

##### **1.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

###### ***1.3.1 Обзор***

Что касается соблюдения большинством государств-участников формальных атрибутов нормативно-правовой базы, в целом за обзорный период отмечено соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. В частности, соблюдены требования пунктов 5.7 и 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 гарантировать соблюдение прав человека и основных свобод и обеспечить доступность закона, хотя и с некоторыми исключениями, как указано ниже.

Однако, установлено, что правовая основа для проведения выборов в целом ряде стран содержит технические недостатки, включая несоответствия и пробелы в законах

(Азербайджан, Казахстан, Норвегия, Турция, Украина), чрезмерно сложную правовую систему (Босния и Герцеговина, Россия), а также отсутствие четкости (Австрия, Беларусь, Россия, Турция, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки), влекущие за собой проблемы в применении закона, а также представляющие собой препятствия в предоставлении равных и справедливых условий для всех участников избирательного процесса. Хотя технические проблемы с законодательной базой были общими для большинства государств-участников ОБСЕ, в некоторых случаях технические недостатки были связаны со случаями злоупотребления и манипуляции.

### *1.3.2 Правовой статус*

Обязательство прописать основные избирательные права в законе было в значительной степени выполнено во всех государствах-участниках ОБСЕ, и все государства включили прямые ссылки на избирательные права и основные избирательные процедуры в своих конституциях или на законодательном уровне. Одним исключением явилась практика, которая наблюдалась в Румынии в 2009 году, когда законы о выборах часто изменялись так называемыми экстренными постановлениями правительства в рамках процесса, который был оценен БДИПЧ как обходящий установленные законодательные процедуры и идущий в разрез с требованием регулирования избирательных процессов законами.

### *1.3.3 Доступность и включительное принятие законов*

Пункт 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает, что "законы, принимаемые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения должны публиковаться, что является условием их применения. Эти тексты должны быть доступны для всех". По формальным признакам, БДИПЧ не отметило ни одного случая несоблюдения требования доступности, так как все страны публиковали свои законы о выборах и делали их доступными для граждан. По существу, по наблюдениям БДИПЧ, доступность зависит, помимо прочего, от понятности законодательной базы, по причине чего отсутствие консолидированных и упрощенных правовых норм было отмечено как потенциально создающее проблемы с доступностью в Австрии и Соединенном Королевстве. БДИПЧ, соответственно, рекомендовало упростить и модернизировать избирательную правовую базу Соединенного Королевства.

БДИПЧ также поднимало вопросы, связанные с порядком принятия законодательства. В Албании, Бывшей Югославской Республики Македония, Казахстане и Украине БДИПЧ отметило отсутствие включительности в принятии поправок к законам. Соответственно, были сделаны рекомендации по осуществлению правовой реформы в отношении выборов на основе инклюзивного и консультативного процесса.

### *1.3.4 Комплексность, последовательность и четкость*

Правовые системы ряда государств-участников не содержали достаточных гарантий или достаточно подробных процедур, предусмотренных законом, что представило собой проблему с точки зрения полноты, последовательности и ясности. Хотя в некоторых случаях это в значительной степени компенсировалось подзаконными нормативными актами (Швейцария, Соединенные Штаты Америки), в других случаях отсутствие дополнительных нормативов виделось значительной проблемой, подрывающей избирательный процесс (Беларусь, Таджикистан, Туркменистан, Украина 2010, Узбекистан).

Противоречия, неоднозначность и пробелы в правовой базе, регулирующей выборы, были отмечены в Албании, Азербайджане, Казахстане 2011, Молдове 2010, Норвегии, Румынии

2012, Сербии, Таджикистане, Турции, Украине и Соединенных Штатов Америки 2010. И наоборот, в других государствах, правовая база в целом была оценена как адекватная и всеобъемлющая, но отсутствие регулирования в одной конкретной области вызывало озабоченность. Например, в Эстонии и Норвегии правовая база, по оценкам, создавала надежную основу для проведения выборов, хотя в части аспектов интернет-голосования наблюдалось отсутствие всеобъемлющего регулирования.

Практика государств-участников варьировалась в отношении их подхода к вопросу о том, консолидировать ли все избирательное законодательство в едином избирательном кодексе или регулировать различные аспекты выборов или различные выборы посредством отдельных законов. Во многих случаях регулирование через один закон может быть предпочтительнее, если это связано с повышением единообразия и последовательности в применении. Как было отмечается в Австрии и Великобритании, это также может привести к повышению доступности. Консолидация или гармонизация законодательства с целью повышения согласованности и четкости закона была рекомендована в случае Хорватии 2011, Румынии 2012, Сербии, Словакии 2010, Великобритании и Украины 2012.

Проблемы с ясностью избирательного законодательства виделись препятствием для эффективной реализации избирательных прав в Беларуси 2012, России 2011, и Турции. В ряде случаев избирательная правовая база была оценена как слишком сложная (Босния и Герцеговина, Россия), и это иногда рассматривалось как потенциальный источник непоследовательного применения законов и очевидной манипуляции (Азербайджан, России 2011, Украина 2010). В некоторых случаях сложность нормативно-правовой базы была объяснена спецификой федеральной или квази- федеральной системы, включающей множество избирательных законов (Босния и Герцеговина, Швейцария, Соединенные Штаты Америки 2012).

### **1.3.5 Стабильность**

Стабильность нормативно-правовой базы является важным принципом демократических выборов, так как участникам избирательного процесса необходима своевременная информация о правилах, регулирующих выборы. Раздел II.2.b. Кодекса хорошей практики ВК 2002 года рекомендует, чтобы "основные элементы закона о выборах ... не подвергались правкам менее чем за год до выборов ...". У БДИПЧ часто возникал вопрос о стабильности нормативно-правовой базы, в частности, когда изменения в законодательной базе принимались в очень короткий срок перед выборами (Азербайджан, Бывшая Югославская Республика Македония, Грузия 2012, Казахстан 2011, Молдова, Польша, Румыния 2012, Испания, Соединенные Штаты Америки 2012)<sup>8</sup> или между двумя турами одних и тех же выборов (Украина 2010). В связи с этим, зачастую давались рекомендации по обеспечению того, чтобы законодательные поправки вносились заблаговременно до даты выборов.

## **2. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА**

### **2.1 Справочная информация**

Избирательная система является формулой для определения соответствия между поданными голосами и местами в избираемом органе. Каждая избирательная система использует избирательные округа. Хотя существуют парламентские системы на основе одного

<sup>8</sup> Примечание относительно США касалось лишь отдельных штатов.

избирательного округа, большинство систем в регионе ОБСЕ используют более одного округа.<sup>9</sup>

Хотя признается, что выбор избирательной системы является вопросом национального определения, обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты требуют, чтобы они основывались на равном избирательном праве и отражали волю избирателей. Тем не менее, это не означает, что любой метод перевода голосов в места является достаточно адекватным для признания избирательной системы соответствующей международным стандартам и хорошей практике. Есть надежные критерии для оценки того, соответствует ли данная избирательная система международным стандартам демократических выборов. В то время как термин «избирательная система» в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года не используется, пункты 6, 7.1, 7.2, 7.3, 7.5 и 7.9 касаются определенных элементов любой избирательной системы. Кроме того, статья 21.3 Всеобщей декларации прав человека, статья 25 МПГПП 1966 года и пункты 9 и 21 Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года относятся к избирательным системам.

## 2.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 6, 7.1, 7.2, 7.3, 7.5 и 7.9
- Всеобщая декларация прав человека 1948 года, статья 21.3
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1996 года, статья 25
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункты 9 и 21
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.2, I.2.2, I.5 и I.6

## 2.3 Избирательное законодательство и практика государств-участников ОБСЕ

### 2.3.1 Обзор

Избирательные системы в государствах-участниках ОБСЕ отличаются друг от друга. Некоторые государства избирали своих парламенты и/или местные советы на основе пропорционального представительства,<sup>10</sup> в то время как другие использовали мажоритарную систему.<sup>11</sup> В третьих были использованы смешанные системы, содержащие пропорциональный и мажоритарный компоненты.<sup>12</sup> При избрании всеобщим голосованием президенты и мэры избирались по мажоритарной системе.<sup>13</sup>

В то время как государства-участники ОБСЕ выполнили общие обязательства ОБСЕ, касающиеся избирательных систем, оставались исключения, включая Казахстан и Узбекистан, в отношении полного избрания нижней палаты парламента путем всенародного голосования, в то время как в Греции, Кыргызстане и Сан-Марино избирательная система, по

<sup>9</sup> Некоторые системы включали конкретные элементы для повышения гендерного равенства и участия национальных меньшинств. Эти элементы будут рассмотрены в разделах 11 и 12 настоящего доклада, соответственно.

<sup>10</sup> Албания, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Бывшая Югославская Республика Македония, Греция, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Молдова, Черногория, Нидерланды, Норвегия, Польша, Россия, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, (частично) Швейцарии и Турции.

<sup>11</sup> Азербайджан, Беларусь, Франция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки.

<sup>12</sup> Андорра, Армения, Грузия, Венгрия, Литва, Монако, Таджикистан и Украина.

<sup>13</sup> Беларусь, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Финляндия, Франция, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Румыния, Россия, Сербия, Туркменистан и Украина.

наблюдениям, не в полной мере уважала волю избирателей. Практические проблемы в части равенства голосов наблюдались в ряде государств-участников ОБСЕ в связи с разграничением избирательных округов или методикой присвоения мест в избирательных округах. Во всех этих случаях БДИПЧ представило рекомендации по улучшению соблюдения Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

### *2.3.2 Периодические выборы*

Параграф 6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 обязывает государства-участники проводить периодические и честные выборы, в то время как пункт 7.1 требует проводить выборы с разумной периодичностью. Государства-участники закрепляют требования о периодических выборах в своем законодательстве, определяя сроки полномочий выборных органов. В течение отчетного периода не было зарегистрировано ни одного случая несоблюдения обязательств по периодическим выборам, ни в законодательстве, ни на практике.

Что касается конкретных сроков полномочий, в большинстве государств-участников законодательные, исполнительные и местные органы власти избираются сроком на четыре или пять лет.<sup>14</sup> Конституционные или правовые ограничения на максимальное количество сроков на президентском посту установлены во многих государствах-участниках, включая: максимум два срока в Болгарии, Хорватии, Кыргызстане, Румынии, Сербии и Соединенных Штатах Америки, а также не более двух сроков подряд в Австрии, Чехии, Финляндии, Франции, Казахстане, России, Туркменистане и Украине. С другой стороны, в Беларуси президент может быть избран на неопределенное число сроков.

### *2.3.3 Законодательные органы и народное голосование*

Параграф 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 требует, чтобы все мандаты в по крайней мере одной из палат парламента избирались путем всенародного голосования. Избирательная система парламентских выборов в Казахстане и Узбекистане не соответствовала этому требованию, так как определенное число мест в нижней палате парламента не избиралось всенародным голосованием.<sup>15</sup>

### *2.3.4 Равенство голосов*

Равенство голосов, согласно параграфу 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, требует, чтобы все избиратели имели равное право голоса. Большинство государств-участников ОБСЕ формально выполнило это обязательство, закрепив принцип равного избирательного права в своем избирательном законодательстве.

Тем не менее, часто избирательные округа совпадают с границами административно-территориальных единиц, которые могут значительно различаться по численности населения. Если закон предусматривает, что каждому избирательному округу первоначально отводится одно место, а остальные места распределяются пропорционально численности населения, существует риск нарушения равенства голосов, так как менее населенные округа могут быть чрезмерно представлены. Это наблюдалось на парламентских выборах в Испании,

<sup>14</sup> Исключение составили Австрия, Финляндия, Кыргызстан, и Россия, где президентский срок составлял шесть лет, и Казахстан, где он составлял семь лет. Соединенные Штаты Америки избирают свою палату представителей (нижняя палата) каждые два года.

<sup>15</sup> В Узбекистане 15 мест из 100, а в Казахстан 9 из 107 мест. В обоих государствах-участниках верхняя палата включает выборных и назначаемых членов.

Швейцарии и Турции, и были рекомендованы соответствующие изменения для решения проблемы неравенства.

Аналогичным образом, в случаях, когда на парламентских выборах использовались смешанные избирательные системы, в основном число мест, заполняемых на основе пропорционального представительства значительно отличалось от количества мест, заполняемых по мажоритарной системе, как в случае Андорры, Армении, Грузии, Венгрии, Монако и Таджикистана. Таким образом, средняя численность населения на одно место отличалась между этими двумя категориями мест и равенство голоса было обеспечено не в полной мере. Соответственно, БДИПЧ рекомендовало соблюдение принципа равенства голосов.

Обязательство о равенстве голосов не всегда выполнялось на практике при очерчивании избирательных округов. Это наблюдалось БДИПЧ в ряде государств-участников ОБСЕ, в том числе в Азербайджане, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Франции, Бывшей Югославской Республике Македония (только для избирательного округа за пределами страны), Литве и Соединенном Королевстве. В этих случаях БДИПЧ рекомендовало повышение соответствия параграфу 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

### *2.3.5 Уважение выбора избирателей*

Параграфы 6 и 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года требуют уважения к волеизъявлению народа. В нескольких случаях БДИПЧ выявило избирательные системы, которые могли потенциально не соответствовать этим обязательствам. Например, на парламентских выборах в Греции и Сан-Марино дополнительные бонусные места могут быть предоставлены ведущей партии, в то время как в Кыргызстане законом установлено ограничение на максимальное количество мест, которое может выиграть партия.

### *2.3.6 Порог явки*

Пороги явки избирателей требует участия минимального количества зарегистрированных избирателей для того, чтобы данные выборы были признаны действительными. Хотя установленной хорошей практики в отношении порога явки нет, он создает возможность для бесконечного цикла выборов, не удовлетворяющих требования явки. БДИПЧ прокомментировало такую возможность в Беларуси, Венгрии, Литве, Молдове и в основном рекомендовало пересмотреть требования к порогу явки.

## **3. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ**

### **3.1 Справочная информация**

Работа избирательной администрации на центральном и местном уровнях имеет решающее значение для осуществления связанных с выборами прав. Основные принципы проведения выборов, которые влияют на справедливое и эффективное проведение выборов, связаны с составом и работой органов администрирования выборов (ОАВ), в частности в отношении их беспристрастности, независимости и прозрачности. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года не содержит никаких ссылок на состав или работу ОАВ, хотя в параграфах 6 и 7.4 установлена концептуальная основа для эффективного и профессионального проведения выборов. Кроме того, пункт 20 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года предусматривает беспристрастность и независимость избирательной администрации. Дополнительно, раздел II.3.1 Кодекса хорошей практики ВК 2002 года рекомендует наличие

беспристрастной и независимой избирательной администрации с постоянной центральной избирательной комиссией.

### **3.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 6 и 7.4
- Замечание общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 1996 года, пункт 20
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, раздел II.3.1

### **3.3 Избирательное законодательство и практика государств-участников ОБСЕ**

#### **3.3.1 Обзор**

Было отмечено, что подавляющее большинство государств-участников ОБСЕ придерживаются международных стандартов в плане справедливой, беспристрастной и прозрачной организации выборов. Тем не менее, беспристрастность и независимость ОАВ вызвали сомнение в некоторых государствах-участниках (Албания, Беларусь 2012, Казахстан, России 2011, Таджикистан). Чрезмерное влияние государства или отсутствие разделения между избирательными органами и государственными учреждениями виделось серьезным недостатком в нескольких государствах (Беларусь, Казахстан, России 2011, Таджикистан). В целом ряде государств отсутствие прозрачности в работе ОАВ негативно сказалось на проведении выборов, в основном из-за ограниченного доступа наблюдателей и СМИ для контроля работы ОАВ (Азербайджан, Болгария, Кыргызстан 2012, Румыния 2012, Таджикистан, Турция, Украина 2012, Узбекистан) и ненадлежащей публикации соответствующих решений или результатов выборов (Беларусь, Молдова).

#### **3.3.2 Беспристрастность и независимость**

Пункт 20 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года требует от независимого избирательного органа контролировать избирательный процесс и обеспечить беспристрастность.<sup>16</sup> Обеспечение независимости ОАВ от влияния со стороны органов власти или лиц, имеющих политическую заинтересованность в результатах выборов, является наиболее важной гарантией для достижения этой цели.

В ряде стран, беспристрастность и независимость избирательной администрации была поставлена под сомнение (Албания, Беларусь 2012, Казахстан, Россия 2011, Таджикистан). Это включало отсутствие функционального разделения между ОАВ и исполнительными органами, а также прямое или косвенное влияние государственных органов на ОАВ (Беларусь, Казахстан, Россия, Таджикистан). Наиболее распространенные рекомендации по усилению независимости ОАВ касались формирования и состава ОАВ, хотя единая формула в этом отношении не была, да и не могла быть представлена.

<sup>16</sup> Параграф 20 Замечания общего порядка № 25 гласит: “Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта”. Раздел II.3.3.1.b Кодекса хорошей практики ВК 2002 года гласит: “Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии”.

### 3.3.3 *Формирование органов администрирования выборов*

Формирование ОАВ связано с методом назначения или избрания членов ОАВ. Государства-участники значительно отличались по способам формирования ОАВ – некоторые в значительной степени опирались на государственных служащих и/или назначения представителей государственных органов (Кипр, Франция, Ирландия, Монако) или судебных органов (Хорватия, Турция), в то время как другие выбирали партийную формулу, при которой, зачастую, состав ОАВ отражал представительство политических партий в парламенте (Азербайджан, Молдова). В других странах (Австрия, Эстония, Бывшая Югославская Республика Македония, Финляндия), формирование ОАВ было основано на смешанной системе с участием как государственных служащих, так и кандидатов от партий на различных уровнях.

Не существует международных стандартов или обязательств в отношении формулы состава ОАВ, хотя некоторые примеры хорошей практики были предоставлены.<sup>17</sup> В отсутствие универсальной формулы, БДИПЧ приняло контекстный подход, при котором надежность конкретных методов оценивалась на фоне практики проведения выборов и политической ситуации в государстве-участнике. БДИПЧ предложило пересмотреть существующие формулы или правила состава ОАВ, на всех или отдельных уровнях, с целью повышения их независимости и беспристрастности (Албания, Армения, Россия). В ряде случаев баланс партийного представительства в ОАВ разных уровней был поставлен под сомнение (Азербайджан, Молдова). Кроме того, чрезмерная роль главы государства в назначении высших должностных лиц избирательных органов воспринималась как проблема (Беларусь 2012).

Постоянство ОАВ, особенно центрального органа администрирования выборов, и их способность функционировать на постоянной основе стало еще одной областью, вызвавшей озабоченность. Хотя подавляющее большинство государств-участников имело постоянный центральный орган администрирования выборов, отклонения были отмечены в Болгарии и Ирландии.

### 3.3.4 *Прозрачность*

Прозрачность ОАВ является важной гарантией, позволяющей осуществлять эффективный общественный контроль за проведением выборов. Практика государств-участников в части прозрачного администрирования выборов существенно различалась. В ряде стран прозрачность ОАВ заслужила похвалы (Австрия, Босния и Герцеговина, Хорватия, Финляндия, Грузия, Польша, Соединенные Штаты Америки), в других – практика получила негативную оценку (Азербайджан, Казахстан 2012, Таджикистан). Практика, связанная с отсутствием прозрачности избирательной администрации, включала вопросы общего доступа наблюдателей за выборами и/или средств массовой информации (Азербайджан, Болгария, Кыргызстан 2012, Таджикистан, Турция, Украина 2012, Узбекистан), а также отсутствия доступа к решениям ОАВ (Узбекистан) или полного опубликования результатов выборов (Беларусь 2012, Казахстан, Молдова).

<sup>17</sup>

См., например, раздел II.3.1 Кодекса хорошей практики ВК 2002 года.

## 4. ПРАВА И РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

### 4.1 Справочная информация

Всеобщее и равное избирательное право является одним из основополагающих принципов международного права в области политических прав. Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-участников ОБСЕ гарантировать всеобщее и равное избирательное право совершеннолетним гражданам. Статья 2 МПГПП 1966 года подразумевает, что право голоса распространяется на всех граждан «без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Хотя недискриминация является встроенным элементом права голоса, обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты предусматривают возможные ограничения, которые должны быть разумными и предусмотренными законом. Параграфом 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусмотрено, что любые ограничения должны быть связаны с целями и задачами закона и должны быть им строго пропорциональны. Кроме того, пунктом 10 Замечания общего порядка КПЧ ООН № 25 1996 года предусмотрено, что любое ограничение права голоса должно быть разумными.

В то время как ОБСЕ и другие международные стандарты не дают исчерпывающего перечня разумных оснований для ограничения права голоса, наиболее распространенные ограничения связаны с гражданством и возрастом, как это предусмотрено в параграфе 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Кроме того, разумные ограничения права голоса на основании психической недееспособности или уголовной судимости предусмотрены пунктом 4 Замечания общего порядка КПЧ ООН № 25 1996 года. Тем не менее, международные стандарты и хорошая практика предусматривают, что лишь судимость за тяжкие преступления должна служить основанием для приостановления права голоса; также отмечается новая тенденция к снятию ограничений на право голоса для лиц с психическими расстройствами.<sup>18</sup> И, наконец, нет никаких обязательств ОБСЕ и международных стандартов относительно избирательных прав граждан за рубежом.<sup>19</sup>

Право голоса тесно связано с регистрацией избирателей и способностью точно определить, кто имеет право голоса. Регистрация избирателей может быть активной или пассивной. При «активной» системе регистрации избирателей, избиратели должны принять меры, чтобы зарегистрироваться в соответствующем органе свои намерения принять участие в выборах. В «пассивной» системе регистрации избирателей, избиратели не обязаны предпринимать какие-либо конкретные действия и автоматически включаются в списки избирателей, которые составляются на основе существующих государственных данных. Пункт 11 Замечания общего порядка КПЧ ООН № 25 1996 года требует, чтобы государства принимали эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли воспользоваться этим правом. Раздел I.2 Кодекса хорошей практики ВК 2002 года рекомендует иметь постоянные, регулярно обновляемые и общедоступные списки избирателей.

<sup>18</sup> См. статью 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006, раздел I.1.1.d Кодекса хорошей практики ВК 2002 года, а также дела *Hirst v. United Kingdom* (ЕСПЧ, 2005), *Söyler v. Turkey* (ЕСПЧ 07), *Frodl v. Austria* (ЕСПЧ 2010), и *Alajos Kiss v. Hungary* (ЕСПЧ 2010).

<sup>19</sup> Согласно решению по делу *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* (ЕСПЧ, 2012), неспособность государства обеспечить условия для голосования граждан на национальных выборах во время нахождения за рубежом не является нарушением права голоса.

## 4.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.19, 7.3 и 24
- Всеобщая декларация прав человека 1948 года, статьи 2 и 21
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статьи 2 и 25
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункты 1, 3, 4, 10, 11 и 14
- Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года, статья 29
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.1 и I.2

## 4.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ

### 4.3.1 Обзор

Законами государств-участников ОБСЕ в целом запрещены ограничения права голоса на основании дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, в соответствии с требованиями ОБСЕ и другими международными стандартами. Однако, отмечались проблемы, связанные с лишением прав отдельных категорий граждан, включая ограничения по признаку места жительства и гражданства (Эстония и Латвия), а также в отношении лиц, осужденных за преступления, независимо от степени тяжести (Армения, Беларусь, Болгария, Эстония, Венгрия, Туркменистан, Турция, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Узбекистан). В ряде государств-участников, проблемы, связанные с точностью регистрации избирателей, ограничили осуществление права голоса отдельных лиц (Албания, Кыргызстан, Черногория, Соединенные Штаты Америки).

### 4.3.2 Возраст

В соответствии с параграфом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990, избирательные права были предоставлены всем взрослым гражданам. Почти все государства-участники ОБСЕ установил возрастной ценз в 18 лет и старше. Два исключения составили Австрия и швейцарский кантон Гарус, где установлен возрастной ценз в 16 лет и старше.

### 4.3.3 Гражданство и проживание

Хотя ограничения на основании гражданства признаются приемлемыми ограничениями права голоса, в ряде государств-участников ОБСЕ сохранились проблемы с лишением права голоса определенных групп постоянных жителей без гражданства либо с «неопределенным гражданством». Значительное число постоянных жителей было лишено избирательных прав в Латвии и Эстонии в связи с давно существующими проблемами с получением гражданства. В этих случаях БДИПЧ рекомендовало предпринять шаги для ускорения процесса натурализации этих лиц. В Соединенных Штатах Америки более 4 миллионов граждан, проживающих на неинкорпорированных территориях США были лишены гражданских прав и около 600 000 жителей округа Колумбия имели право голосовать лишь на президентских выборах: по оценкам БДИПЧ это противоречило принципу всеобщего избирательного права.

В то время как отсутствие гражданства считается допустимым основанием для ограничения права голоса, Конвенция Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне предусматривает предоставление права голоса проживающим иностранцам

в местных выборах.<sup>20</sup> БДИПЧ выразило соответствующую обеспокоенность в случае Болгарии, где иностранцам-резидентам не было предоставлено право голоса на местных выборах. Также в адрес Латвии была сделана рекомендация предоставить негражданам право голоса на местных выборах.

Черногория ввела ценз оседлости в качестве условия для предоставления гражданам права голоса. В частности, в Конституции предусмотрено, что граждане могут голосовать только если они проживали в стране в течение 24 месяцев до выборов. Это было расценено как мера чрезмерно ограничительного характера, противоречащая международным нормам.

#### 4.3.4 Судимость

Законы государств-участников, предусматривающие абсолютное лишение права голоса лиц осужденных за преступления последовательно критиковались как противоречащие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, в частности, параграфам 7.3 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, а также Кодексу хорошей практики ВК 2002 и прецедентному праву ЕСПЧ. Законодательство Армении, Беларуси, Болгарии, Эстонии, Венгрии, Кыргызстана, Монако, Турции, Туркменистана, Великобритании и Узбекистана, а также большое количество юрисдикций в Соединенных Штатах Америки лишало права голоса лиц, осужденных в уголовном порядке, независимо от тяжести совершенного преступления. Во всех этих государствах БДИПЧ выступило с критикой существующего положения и, в случае осуществления наблюдения, рекомендовало устранить практику абсолютного лишения граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, права голоса.

В случае Кипра, Грузии 2012 и Словакии в правовую базу были внесены поправки по ограничению избирательных прав только в отношении лиц, которые отбывают сроки лишения свободы за тяжкие преступления в соответствии с правом ЕСПЧ. На Кипре, однако, нормативно-правовая база не была пересмотрена в части предоставления права заключенным голосовать на всех выборах.

В Беларуси и Туркменистане граждане, находящиеся в предварительном заключении, были лишены права голоса, что противоречит презумпции невиновности, закрепленной в параграфе 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. В Турции и многих штатах США бывшие заключенные сталкивались с препятствиями при осуществлении своего права голоса, что идет в разрез с параграфами 7.3 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

#### 4.3.5 Инвалидность

В то время как меры по содействию осуществлению избирательных прав лицами с ограниченными возможностями принимаются во все большем числе государств-участников в соответствии со статьей 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года, сохраняются вопросы в части доступа инвалидов-избирателей на избирательные участки, голосования лиц с нарушениями зрения, а также избирательных прав лиц с психическими расстройствами.<sup>21</sup> Законы государств-участников в отношении избирательных прав людей с психическими

<sup>20</sup> Следующие государства-участники ОБСЕ подписали и ратифицировали Конвенцию: Албания, Дания, Финляндия, Исландия, Италия, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

<sup>21</sup> См. разделы 9.3.4 и 9.3.6 настоящего доклада о вопросах в день выборов, касающихся избирателей с ограниченными возможностями, включая доступ к избирательным участкам и участие в голосовании лиц с нарушениями зрения.

расстройствами варьировались в регионе ОБСЕ. В ряде случаев БДИПЧ отметило, что предоставление права голоса людям с психическими расстройствами согласуется с обязательствами ОБСЕ об универсальности права, а также с положениями ЕКПЧ и Конвенции ООН о правах инвалидов. Тем не менее, в то время как некоторые страны распространили право голоса на избирателей, признанных недееспособными по причине психического здоровья (Нидерланды, Туркменистан), большинство государств-участников продолжили лишать права голоса лиц с психическими расстройствами.

#### *4.3.6 Военнослужащие*

В ограниченном числе государств-участников ОБСЕ (Молдова, Турция), военнослужащие были лишены права голоса по закону, что было оценено как чрезмерное ограничение права голоса, не соответствующее принципам всеобщего и равного избирательного права, предусмотренным параграфом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. В обеих этих странах БДИПЧ рекомендовало снять запрет на голосование военнослужащих.

#### *4.3.7 Регистрация избирателей*

Большинство государств-участников обеспечили эффективные механизмы регистрации избирателей, которые собеседники БДИПЧ/ОБСЕ сочли обеспечивающими точность. Тем не менее, в ряде государств на право голоса негативно повлияли проблемы, связанные с регистрацией избирателей. В ряде стран избиратели столкнулись с проблемами при осуществлении своих избирательных прав из-за проблем, связанных с точностью списков избирателей. Наиболее распространенными проблемами являлось ведение актуальных и точных списков избирателей (Албания, Франция, Кыргызстан, Молдова, Черногория, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки), неравномерное применение требований по проживанию (Албания, Кыргызстан) и вопросы, связанные с заочным голосованием (Российская Федерация 2012, Украина 2012). Кроме того, в некоторых случаях граждане сталкивались с проблемами в получении действительных документов, удостоверяющих личность (Латвия, Соединенные Штаты Америки). В случае Грузии 2012 определенное число внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) были лишены права голоса в связи с отсутствием текущего временного адреса на их карточках ВПЛ. В случае Соединенных Штатов Америки 2012 большое количество избирателей, имеющих право голоса, не были зарегистрированы для голосования, что поставило под сомнение эффективность существующих мер обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли воспользоваться этим правом, как это предусмотрено пунктом 11 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года.

Прозрачность списков избирателей и процесса регистрации избирателей необходимы для обеспечения того, чтобы имеющие право голоса избиратели не были лишены этого права, и являются защитой от потенциальных попыток манипуляции списками избирателей. В некоторых странах наблюдались проблемы с прозрачностью списков избирателей и процесса регистрации избирателей. Сюда относятся отсутствие прозрачных и официальных правил по управлению системой регистрации избирателей в Кыргызстане; сложная система регистрации избирателей и отсутствие общественного контроля в случае обновления списков в Черногории; отсутствие прозрачности при составлении единого списка избирателей в Сербии; короткие сроки, установленные для общественной проверки списков избирателей в Турции. В некоторых государствах прозрачность списков избирателей была нарушена из-за ограниченного доступа избирателей (Таджикистан) или наблюдателей (Беларусь) к спискам для их внимательного изучения.

#### 4.3.8 Просвещение избирателей

Пункт 11 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года подчеркивает важность просвещения избирателей в целях обеспечения эффективного осуществления политических прав. Тем не менее, в практике государств-участников зачастую отсутствовали надлежащие программы просвещения избирателей – это наблюдалось в Азербайджане, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Франции, Кыргызстане, Бывшей Югославской Республике Македония, Молдове, Черногории, Польше, Румынии, Сербии, Словении, Украине и Соединенных Штатах Америки. В ряде случаев, кампании просвещения избирателей были особо рекомендованы для уязвимых групп населения, включая избирателей из числа меньшинств (Босния и Герцеговина, Молдова, Сербия) и лиц с ограниченными возможностями (Румыния). По наблюдениям, отсутствие достаточной информации для избирателей внесло свой вклад в лишение избирателей прав в Кыргызстане, где не было предоставлено никакой информации о том, как подать заявку на специальное голосование или голосование по открепительным талонам, а также в Соединенных Штатах Америки, где значительное число избирателей не были зарегистрированы для голосования.

### 5. ПРАВА И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

#### 5.1 Справочная информация

Право добиваться политических и государственных постов предусмотрено в пункте 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который гласит, что граждане должны иметь возможность участвовать в выборах индивидуально или в качестве представителя политической партии без дискриминации. Пункты 7.6 и 9.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривают свободу ассоциаций и право на создание политических партий и организаций. В соответствии со статьей 2 МПГПП, право баллотироваться, также как и право голоса, распространяется на всех граждан «без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Кроме того, права кандидата могут быть ограничены, если это предусмотрено законом, и если ограничения являются разумными и соразмерными целям и задачам закона, как это предусмотрено в параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, статье 25 МПГПП 1966 года, пункте 15 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года и статье 29 Конвенции ООН о правах инвалидов. Не существует международного документа, в котором бы приводился исчерпывающий перечень допустимых ограничений прав кандидата, хотя раздел I.1 Кодекса хорошей практики ВК 2002 года включает в себя некоторые рекомендации относительно возраста, гражданства и места жительства.

От кандидатов могут потребовать продемонстрировать минимальный уровень поддержки для того, чтобы зарегистрироваться, например, в виде подписей в поддержку или денежного залога. Тем не менее, в соответствии с пунктом 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, процедуры регистрации кандидатов не должны быть дискриминационными. Основания для отказа в регистрации должны быть основаны на объективных критериях и четко прописаны в законе. Раздел I.1.3 из Кодекса хорошей практики ВК 2002 года содержит подробные рекомендации по представлению и проверке подписей, а также требования в отношении использования финансовых депозитов и их возмещения.

## 5.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 7.5, 7.6, 9.3, и 24
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статьи 2 и 25
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункты 1, 4, 15, 16 и 17
- Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года, статья 29
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.1 и I.2

## 5.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ

### 5.3.1 Обзор

Избирательное законодательство и практика в отношении прав и регистрации кандидатов варьировались от страны к стране в регионе ОБСЕ. При этом наблюдался ряд неправомерных ограничений, противоречащих обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. В некоторых случаях законы государств-участников были оценены как дискриминационные, включая ограничения на этнической основе в Боснии и Герцеговине и возрастные ограничения в Кыргызстане и Туркменистане. В других государствах правовые ограничения были связаны с гражданством и цензом оседлости, уголовной судимостью, а также имелись ограничения, накладываемые на независимых кандидатов и деятельность некоторых политических партий и их членов. В других странах, кандидатам было отказано в правах в связи с чрезмерно ограничительным применением процедуры регистрации кандидатов, особенно во время проверки подписей в поддержку кандидатов (Беларусь, Казахстан, Испания).

### 5.3.2 Гражданство и проживание

В общем, не было отмечено никаких юридических ограничений прав кандидатов в связи с гражданством. Тем не менее, озабоченность вызвал тот факт, что лица с «неопределенным гражданством», длительное время проживающие на территории страны, не имеют права участвовать в выборах в Эстонии и Латвии. Кроме того, ограничения, применяемые к лицам с двойным гражданством (Армения, Болгария, Литва, Россия), были также отмечены как повод для беспокойства.<sup>22</sup> Были сделаны соответствующие рекомендации по предоставлению права быть избранным лицам с двойным гражданством.

Пункт 15 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года гласит, что исключение кандидатов на основании места жительства является необоснованным и дискриминационным. Раздел I.1.1.c Кодекса хорошей практики ВК 2002 года рекомендует использование требований к месту жительства лишь в случае местных и региональных выборов, причем необходимый период проживания должен составлять не более шести месяцев. Было отмечено, что ценз оседлости чрезмерно продолжителен в Армении (10 и 5 лет для кандидатов в президентских и парламентских выборах соответственно), Казахстане (15 и 10 лет для кандидатов в президентских и парламентских выборах соответственно), Кыргызстане (15 лет для кандидатов в президенты), Туркменистане (15 лет для кандидатов в президенты), Украине (10 и 5 лет для кандидатов в президентских и парламентских выборах соответственно).

<sup>22</sup> В случае *Tanase v. Moldova* (2010), ЕСПЧ постановил, что ограничения избирательных прав лиц с двойным гражданством были непропорциональной мерой и, таким образом, нарушали статью 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ.

### 5.3.3 Уголовная судимость

В ряде государств-участников гражданам с уголовной судимостью было отказано в праве баллотироваться вне зависимости от тяжести преступления (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина). Это идет в разрез с принципом соразмерности, закрепленном в параграфе 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. В Беларуси кандидатам было отказано в праве баллотироваться на президентских и парламентских выборах, если они имели в прошлом судимости, даже если судимость была снята. В Турции, согласно Конституции, права баллотироваться были лишены лица, совершившие умышленные преступления и приговоренные к более чем одному году лишения свободы, что также вступает в противоречие с принципом соразмерности.

В Таджикистане и Узбекистане в праве баллотироваться было отказано гражданам, которые находились под следствием или в ожидании суда за тяжкие преступления, что противоречит принципу презумпции невиновности, предусмотренному параграфом 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

### 5.3.4 Другие ограничения

Вопреки параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, законодательством Боснии и Герцеговины введены ограничения права баллотироваться на этнической основе.<sup>23</sup> Другие виды ограничений, противоречащие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, включали ограничения максимального возраста кандидатов (Кыргызстан, Туркменистан), ограничения для действующих военнослужащих (Финляндия, Греция, Таджикистан, Узбекистан), либо для не прошедших военную службу (Турция), государственных служащих (Греция), абсолютное ограничение для лиц, подлежащих люстрации (Латвия), для граждан, не имеющих высшего образования (Таджикистан), лиц, отстраненных от должности через процедуру импичмента (Литва), религиозных деятелей (Таджикистан, Узбекистан, швейцарского кантона Женева). Австрия отказывает в праве быть избранным «членам царствующих домов или ранее царствующих семей», что считается необоснованным ограничением права быть избранным.

### 5.3.5 Независимые и партийные кандидаты

Вопреки параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, несколько государств-участников лишали возможности баллотироваться или устанавливали непропорциональные препятствия для независимых кандидатов в национальных выборах (Хорватия, Чешская Республика, Финляндия, Греция, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Черногория, Польша, Российская Федерация, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Турция, Узбекистан). Соответственно, были предложены рекомендации для обеспечения прав баллотироваться в личном качестве или для обеспечения равных условий для независимых кандидатов.

В противоречие параграфам 7.6 и 9.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, лица с неопределенным гражданством, длительное время проживающие на территории страны, были лишены права вступать в политические партии в Эстонии. Законы, регулирующие деятельность политических партий и их участие в выборах, также вызывают обеспокоенность в части их соответствия обязательствам ОБСЕ в Республике Казахстан (несоразмерные требования по регистрации и условия отмены регистрации партий), Испании (меры, ограничивающие деятельность политических партий за поддержку насилия или

<sup>23</sup> См. также, *Sejdić and Finčić v. Bosnia and Herzegovina* (ЕСПЧ 2009).

терроризма) и Турции (положения о роспуске политических партий; запрет на политическую деятельность членов распущенных политических партий). За отчетный период ни на одну партию в Испании не были наложены ограничения на вышеупомянутых основаниях, в то время как нескольким незарегистрированным партиям в Республике Казахстан было отказано в праве на участие в парламентских выборах, а нескольким предварительно распущенным политическим партиям в Турции, а также их членам, было фактически отказано в праве баллотироваться. Произвольные ограничения права создавать политические партии и баллотироваться в качестве кандидата также наблюдались в Узбекистане.

### **5.3.6 Регистрация кандидатов**

В нескольких государствах-участниках было отмечено, что процедуры выдвижения и регистрации кандидатов создавали необоснованные препятствия реализации права баллотироваться. Во многих случаях это было связано с требованиями по сбору подписей, а также процедурами проверки подписей (или, в случае Венгрии, – купонов поддержки кандидата). Количество подписей необходимых для выдвижения кандидата было чрезмерным в Беларуси 2012, Венгрии, Сербии, и в некоторых штатах США.<sup>24</sup> Кроме того, практика проверки подписей или критерии недействительности подписей были оценены как ограничительные в Беларуси 2012, Венгрии, Казахстане, Польше, России 2012, Сербии и Испании.

В ряде государств-участников от кандидатов требовалось представить определенную информацию, как то налоговые или имущественные декларации, или декларации о доходах. Отказы в регистрации на таких основаниях получили негативную оценку в Беларуси 2012 и Казахстане 2012. Процедуры регистрации кандидатов были также признаны чрезмерно ограничительными в Казахстане 2010 (отсутствие объективных критериев и прозрачности в оценке владения казахским языком кандидатами на пост президента) и Украине (отказы в регистрации на основе незначительных упущений в поданных документах). Денежный депозит для возможности баллотироваться в Таджикистане, составляющий около 24 средних по стране зарплат, был оценен как чрезмерно высокое требование, которое может ограничить возможность баллотироваться большому числу кандидатов. В Армении, Казахстане и Кыргызстане возможности отмены регистрации кандидатов были оценены как слишком широкие и не имеющие достаточных гарантий для защиты против несоразмерной отмены регистрации. Во всех этих случаях были даны рекомендации по внесению поправок в законы для дальнейшей защиты прав кандидатов.

## **6. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ**

### **6.1 Справочная информация**

Избирательные кампании позволяют кандидатам донести свою программу до общественности и, таким образом, дают избирателям возможность сделать осознанный выбор. В соответствии с положениями Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и МПГПП 1966 года, это предполагает уважение основных свобод, в первую очередь – свободы слова, ассоциаций, собраний и передвижения. Меры по обеспечению равных условий для кандидатов описаны в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года. В частности, параграф 7.7 обязывает государства-участники «обеспечить, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы

<sup>24</sup> Раздел I.1.3.ii Кодекса хорошей практики ВК рекомендует, чтобы «закон не требовал сбора подписей более 1% избирателей в соответствующем округе.»

партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания». Похожие формулировки содержатся в пункте 19 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года. Кроме того, параграф 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-участников обеспечить «четкое разделение между государством и политическими партиями», тем самым защищая от злоупотреблений государственными ресурсами в пользу правящей партии или действующего официального лица. Кодекс хорошей практики ВК 2002 года рекомендует обеспечение равенства возможностей для агитации в строгом смысле или на пропорциональной основе.

## **6.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.4, 7.6, 7.7, 9.1, 9.2 и 24
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статьи 12, 19, 20 и 21
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года пункт 19
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.2.3, I.3.1 и II.1

## **6.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

### **6.3.1 Обзор**

Государства-участники выполняли в той или иной степени обязательства ОБСЕ и международные стандарты, применимые к избирательной кампании. Наиболее значительные проблемы были связаны с ограничениями прав на свободу слова, ассоциаций, собраний и передвижения (Казахстан, Россия, Турция, Узбекистан), насильственными инцидентами (Албания, Турция), злоупотреблением государственным ресурсом в пользу действующих должностных лиц, как наблюдалось в Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане, Кыргызстане 2010, России 2011, и Украине, а также с достоверными сообщениями о подкупе избирателей.

### **6.3.2 Нормативно-правовая база**

В ряде государств-участников, таких как Австрия, Болгария, Кипр, Эстония, Франция, Греция, Латвия, Литва, Монако, Черногория, Румыния, Сан-Марино, Словения и Испания, законодательство и, в тех случаях, когда осуществлялось наблюдение, практика избирательных кампаний оказались в целом соответствующими обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.

В других государствах-участниках законодательство оставляло такие отдельные аспекты кампаний без регулирования, как, например, официальное начало кампании (Кипр, Чехия 2010, Финляндия, Нидерланды, Словакия 2011) или агитацию в день выборов (Грузия). Неопределенность в законе, по наблюдениям, создавала проблемы на практике в Кыргызстане 2010, что привело к несоответствию между законом и постановлениям ОАВ об официальном начале кампании, а также в Венгрии, где результатом стала неравная реализация положений о прекращении агитации. В случае Бывшей Югославской Республики Македония была сделана общая рекомендация о том, что должна быть обеспечена полная реализация и соблюдение нормативно-правовой базы по проведению избирательной кампании.

Строгие ограничения на агитацию в Беларуси (2012) в части организации встреч с избирателями, печатания и распространения агитационных материалов, а также финансирования избирательных кампаний и доступа к средствам массовой информации негативно повлияли на способность избирателей сделать осознанный выбор, что противоречит параграфам 7.6 и 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Короткая продолжительность кампаний отмечены в Азербайджане (22 дня) и Великобритании (17 дней).

### **6.3.3 Основные свободы слова, ассоциаций, собраний и передвижения**

Свобода слова, ассоциаций, собраний и передвижения является основной предпосылкой эффективной избирательной кампании и способности избирателей сделать осознанный выбор. Общее уважение основных свобод в соответствии с обязательствами ОБСЕ отмечено в Австрии, Болгарии, на Кипре, в Эстонии, Финляндии 2011, Франция, Бывшей Югославская Республике Македония, Греции, Венгрии, Латвии 2010, Литве, Черногории, Нидерландах 2012, Польше, Румынии, Словении, Испании и Соединенных Штатах Америки.

В других странах, наоборот, было установлено, что законодательство частично не соответствует этим критериям, особенно в связи с чрезмерными ограничениями свободы слова (Казахстан 2012, Турция, Узбекистан).<sup>25</sup> В случае Кыргызстана 2010 законодательный запрет на агитацию для определенных групп (члены благотворительных или религиозных организаций, лица моложе 18 лет и иностранные граждане) был оценен, как необоснованное ограничение политических прав граждан. В России 2011 необоснованные ограничения наблюдались при исполнении предписаний законодательства, так как власти часто интерпретировали уведомительный порядок организации агитационных мероприятий как разрешительную процедуру.

Общие проблемы в нарушение соответствующих обязательств ОБСЕ наблюдались в Албании (насильственные инциденты), Азербайджане (помехи агитационным действиям оппозиционных кандидатов со стороны полиции/органов государственной власти), Беларуси 2012 (ограничения на свободу собраний), Казахстане 2012 (чрезвычайное положение в некоторых регионах) и Турции (вспышки насилия и нападения на партийные объекты).

### **6.3.4 Равные условия**

Создание равных условий имеет ключевое значение для того, чтобы все кандидаты имели равные возможности для донесения своих идей до электората без помех. Для этого необходимо, чтобы государство было беспристрастным и применяло закон одинаково ко всем кандидатам. В некоторых странах, законодательство было явно направлено на обеспечение равных возможностей (Хорватия, Турция). Тем не менее, общие недостатки в законодательстве и практике наблюдались в Армении и Грузии, включая неравный доступ к государственным помещениям для проведения агитации. В этих случаях был рекомендован пересмотр нормативно-правовой базы для устранения этих недостатков.

Особые проблемы в избирательной практике, создававшие привилегированные условия для переизбирающихся политиков, были отмечены в Беларуси, Казахстане 2011, России 2011 и Таджикистане. В этих случаях непоследовательное применение нормативно-правовой базы по проведению избирательной кампании избирательными органами ставило кандидатов от оппозиции в невыгодное положение.

<sup>25</sup>

Обсуждение криминализации диффамации и клеветы, см. в разделе 8 данного обзора.

### *6.3.5 Злоупотребление государственными ресурсами*

Злоупотребление государственными ресурсами было отмечено в качестве общей проблемы в Азербайджане, Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане, Кыргызстане 2010, России 2011, Украине и, на местном уровне, в Эстонии и Латвии. Наблюдатели отметили отсутствие или недостаток правовых положений, запрещающих злоупотребление государственными ресурсами, также в других государствах-участниках, в том числе в Армении, Словакии 2012 и Таджикистане. В некоторых других странах исполнение законодательных положений, запрещающих злоупотребление государственными ресурсами, было недостаточным или отсутствовало (Российская Федерация 2012, Украина 2012). В случае Бывшей Югославской Республики Македония и Грузии 2010 отмечено недостаточное разделение государственных и партийных структур, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. В этих случаях были рекомендованы поправки в законодательство для предотвращения конфликта интересов.

Также отмечалось систематическое злоупотребление государственными ресурсами, приводящее к давлению, запугиванию или чрезмерному влиянию на избирателей. Например, давление на государственных служащих было отмечено в Албании, Беларуси, Грузии, Сербии и Украине; давление в целях получения поддержки правящей партии наблюдалось в Армении, Кыргызстане 2011, Украине 2012; а также другие инциденты, такие как уничтожение агитационных материалов оппозиции, наблюдались в Беларуси 2010. В день выборов наблюдатели сообщили о злоупотреблении государственными ресурсами в Армении, Азербайджане, Беларуси 2010, Бывшей Югославской Республике Македония, Грузии 2010, России, Словакии 2010, и Украине.

### *6.3.6 Подкуп голосов*

Подкуп голосов является серьезной проблемой для обеспечения равных условий. Этот вопрос вызывал озабоченность заинтересованных сторон в нескольких странах, в том числе в Болгарии, Литве, Черногории, Румынии, Сан-Марино, Сербии, и Словакии 2011. В этих случаях зачастую рекомендовалось включить правовые санкции за подкуп избирателей в уголовный кодекс. В случае Грузии 2012, законодательный запрет подкупа избирателей был сочтен неясным и был рекомендован пересмотр правовых положений. Достоверные заявления о подкупе избирателей в день выборов были зарегистрированы в Армении, Болгарии, Кыргызстане, Латвии 2010, Литве, Молдове 2011, Румынии 2012, России 2011, Сербии, Словакии и Украине 2012.

## **7. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И КАМПАНИЙ**

### **7.1 Справочная информация**

Надежная система финансирования политических партий и кампаний является центральным принципом демократических выборов. Прозрачная и эффективно регулируемая система может сделать кандидатов более независимыми от ненадлежащего влияния и помочь избирателям сделать более осознанный выбор перед голосованием. Статья 7 Конвенции ООН против коррупции 2003 призывает страны принять соответствующие законодательные и административные меры для повышения прозрачности финансирования кампании и партий. Хотя обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты минимальны и носят общий характер в части финансирования кампании и политических партий – параграфы 7.6 и 7.7 требуют равного и справедливого отношения к кандидатам со стороны закона, параграф 19 Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года содержит руководство по ограничениям расходов избирательных кампаний. Разделы I.2.3 и I.3.1 из

Кодекса хорошей практики ВК 2002 года рекомендуют обеспечить прозрачность и нейтральность финансирования кандидатов и партий.

Говоря о возможных источниках финансирования в целом, можно различать государственное финансирование со стороны государства и частное финансирование со стороны физических или юридических лиц. Что касается первого, можно далее различать общее финансирование политических партий на постоянной основе и финансирование кандидатов, выдвинутых на конкретные выборы. Так как обычно оба вида финансирования рассматриваются совместно в отчетах о выборах, они также совместно рассматриваются и в данном обзоре.

## **7.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 7.6 и 7.7
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункт 19
- Конвенция ООН против коррупции 2003 года, статья 7
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.2.3, и I.3.1

## **7.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

### **7.3.1 Обзор**

Системы финансирования кампаний и партий существенно различались в регионе ОБСЕ. Большинство стран использовали смешанные системы, опирающиеся на частное и государственное финансирование. Законодательные подходы государств к финансированию кампаний и политических партий существенно варьировались от либеральных до ограничительных. Большинство государств ввели определенные ограничения на взносы и расходы, включая запрет на финансирование из определенных источников, ограничения на частное финансирование и максимальные пределы расходов для кампаний. Наиболее распространенные проблемы в законодательстве и на практике были связаны с отсутствием или несоблюдением требований отчетности и раскрытия информации (Чехия 2010, Грузия, Молдова 2010, Словакия 2012, Словения, Швейцария), а также отсутствием или недостаточным надзором за финансированием избирательных кампаний (Греция, Венгрия, Кыргызстан, Молдова, Словакия).

### **7.3.2 Нормативно-правовая база**

Правовое регулирование финансирования кампаний и политических партий было оценено как в целом удовлетворительное в нескольких странах (Франция, Латвия, Польша). При общем соответствии, недостаточное правовое регулирование некоторых аспектов было отмечено в Армении (отсутствует определение понятия «расходы на избирательную кампанию»), Болгарии (недостаточное определение понятия «агитационная деятельность»), и Литве (недостаточное регулирование некоторых аспектов, включая партийные сборы).

Отсутствие или недостаточное правовое регулирование финансирования избирательных кампаний отмечено в Албании, Андорре, Австрии, Хорватии 2009/2010, Грузии 2012, Сан-Марино, Словакии 2010, Швеции, Швейцарии, Турции, Туркменистане и Украине. С другой стороны, «чрезмерная регулированность» наблюдалась в Беларуси 2010 (необоснованно низкие ограничения частного финансирования кампаний и частных взносов), Боснии и Герцеговине (в отношении ограничений взносов, а также непарламентских партий) и Ирландии (узкое регулирование при несоблюдении предыдущих рекомендаций БДИПЧ).

Нормативно-правовая база и ее исполнение были подвергнуты критике в Венгрии (отсутствие прозрачности и недостаточный надзор) и Словакии 2011 (недостаточно детальное регулирование, отсутствие механизмов надзора), в то время как общие проблемы прозрачности были отмечены в Кыргызстане 2011.

### *7.3.3 Система финансирования кампаний и политических партий*

Системы финансирования существенно отличаются в разных странах в регионе ОБСЕ. Большинство стран использовали смешанные системы, включающие частное и государственное финансирование (в том числе Греция, Финляндия, Нидерланды), часто с преобладанием частных источников (Соединенные Штаты Америки). В Азербайджане и Казахстане кандидаты должны были полностью полагаться на свои собственные источники для проведения избирательной кампании без поддержки за счет государственных средств. Сильная зависимость от частных доноров наблюдалась в Молдове 2010 (ограниченное число доноров и явные различия в ресурсах, доступных различным кандидатам) и Соединенном Королевстве (более сильное в финансовом отношении стороны могли тратить больше средств на рекламу). С другой стороны, такие страны, как Австрия, Словакия, Швеция и Турция использовали преимущественно государственное финансирование. В отношении последних, была выражена обеспокоенность касательно высокого порога для получения финансирования партии в Турции (10 процентов голосов, полученных на выборах в парламент), что, согласно наблюдениям, исключает мелкие партии и независимых кандидатов, в результате чего сделана рекомендация снизить порог для распределения государственных средств. В Словакии 2010 значительное сокращение государственных субсидий, согласно наблюдениям, особенно негативно сказалось на малых партиях. В Албании формула распределения государственных средств, согласно наблюдениям, непропорционально ставила в сложные условия малые партии.

### *7.3.4 Ограничения на взносы и расходы*

В целях содействия справедливой и равной конкуренции во время выборов и для сокращения предпосылок для коррупции могут быть необходимы ограничения на взносы и расходы. Такие меры включают в себя запрет финансирования из определенных источников; ограничения для частного финансирования; а также максимальные пределы агитационных расходов.

Государства-участники часто накладывали ограничения на определенные источники финансирования. Поступления из (определенных) иностранных источников были запрещены в большинстве государств, включая Хорватию, Кипр, Грецию, Францию, Бывшую Югославскую Республику Македония, Казахстан и Соединенные Штаты Америки. Взносы из анонимных источников не были разрешены в некоторых государствах, включая Хорватию 2012 и Соединенные Штаты Америки. Кроме того, поступления из (определенных) государственных источников были запрещены на Кипре (государственные учреждения), в Финляндии 2011 (корпорации с государственным или муниципальным управлением, фонды, подчиняющиеся государственному праву), Бывшей Югославской Республике Македония (государственные источники) и Греции (государственные компании, органы государственной власти, государственные средства массовой информации).

Такие страны, как Кипр, Франция, Польша и Соединенные Штаты Америки, установили максимальные пределы для поступлений из (некоторых) частных источников. В противоположность этому, ограничений не существовало в Австрии, Хорватии, Финляндии 2011, Нидерландах и Словакии. Опасения в отношении максимального или отсутствующего

ограничения на анонимные пожертвования были отмечены в Дании, Греции и Ирландии. Было рекомендовано ввести максимальные пределы пожертвований в Хорватии 2009/2010, Финляндии 2011 и Словакии 2010. В Сербии максимально возможная величина взносов была оценена как слишком высокая чтобы быть эффективной.

Максимальные пределы на расходы избирательных кампаний существовали в Грузии 2012, Венгрии, Ирландии, Казахстане 2012, Латвии 2011, Молдове 2010, Польше, Румынии 2009. В Венгрии был рекомендован пересмотр предела максимальных расходов кампании, который был оценен как нереалистично низкий. С другой стороны, (частичное) отсутствие пределов было отмечено на Кипре, в Чешской Республике, Дании, Финляндии 2012, Нидерландах 2012, Словакии 2010, Швейцарии и Соединенных Штатах Америки. Иногда, по наблюдениям, это приводило к значительным различиям в максимальных суммах, потраченных на избирательные кампании (Соединенные Штаты Америки 2010).

### **7.3.5 Требования отчетности и раскрытия информации**

Статья 7 Конвенции ООН против коррупции 2003 призывает к прозрачности системы финансирования политических партий и кампаний. С точки зрения хорошей избирательной практики это обычно проявляется в обязательствах политических партий и кандидатов периодически и публично раскрывать информацию о полученных и потраченных на кампанию средствах.

Общие недостатки, касающиеся требований отчетности и раскрытия информации, были обнаружены в Чехии 2010, Словакии 2012, Словении и Швейцарии. Кроме того, Армении, Австрии, Финляндии 2011, Бывшей Югославской Республике Македония, Венгрии, Молдове, Нидерландах 2012 было рекомендовано усилить нормативную базу, регулирующую обязательства по представлению отчетности. Ограниченное выполнение положений наблюдалось в Молдове 2011, где участники не выполняли свои обязательства по отчетности с должной тщательностью.

Ненадлежащие сроки представления финансовой отчетности, иногда составляющие значительный период времени после дня выборов, наблюдались в Боснии и Герцеговине, Франции, Монако, Польше, Румынии, Сербии, Испании, Украине 2010. Кипр и Бывшая Югославская Республика Македония, судя по всему, не устанавливали никаких юридических сроков представления отчетов.

Отсутствие требования публиковать отчеты о финансировании избирательной кампании было отмечено в Грузии 2012. Отсутствие такого регулирования было исправлено на практике в Швеции, где политические партии договорились о добровольной отчетности для повышения прозрачности доходов партий.

### **7.3.6 Надзор за финансированием агитационной деятельности**

Использование независимых органов для надзора за соблюдением правил финансирования является хорошей практикой. Отсутствие таких органов было отмечено в Кыргызстане 2010 и Словакии 2010. Недостаточность правового мандата такого рода организаций была отмечена на Кипре, в Эстонии, Финляндии 2011, Румынии 2012 и Турции.

Проблемы в законодательстве и практике независимого надзора наблюдались в Греции, Венгрии и Молдове 2011. Разъяснение и укрепление авторитета органов надзора было рекомендовано в Венгрии. В случае Грузии 2012, наблюдатели отметили неравное

применение норм и правил финансирования избирательной кампании, связанное с непропорциональным воздействием на оппозиционных кандидатов.

## **8. СМИ**

### **8.1 Справочная информация**

Средства массовой информации играют важную роль в период выборов, обеспечивая информированное участие граждан в общественных и политических делах. В соответствии с пунктом 7.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, беспрепятственный и недискриминационный доступ к СМИ во время избирательной кампании играет главенствующую роль для возможности политических партий и кандидатов информировать электорат о своих программах. Раздел I.2.3.а Кодекса хорошей практики ВК 2002 года более подробно касается этого вопроса, утверждая, что нейтралитет принадлежащих государству средств массовой информации необходим для создания равных условий для кандидатов.

Свобода слова является необходимым условием и гарантией беспрепятственной агитации в средствах массовой информации и независимого освещения СМИ, как отмечено в параграфе 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Кроме того, параграф 10.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года содержит более конкретные обязательства государств-участников: уважать право запрашивать, получать и передавать информацию и мнения о правах человека. Статья 19 МПГПП 1966 закрепляет свободу слова, а в пункте 20 Замечания общего порядка № 34 КПЧ ООН 2011 года подробно рассматривается важность свободы слова для ведения государственных дел и эффективного использования права голоса. Необоснованные ограничения на доступ к СМИ и освещение запрещены в соответствии с параграфом 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и пунктом 13 Замечания общего порядка № 34 КПЧ ООН 2011 года.

### **8.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 7.8, 9.1, 10.1, и 24
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статья 19
- 2 Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека 2003 года, пункты 13, 20, 37, и 47
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.2.3, I.3.1, II.1

### **8.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

#### **8.3.1 Обзор**

Государства-участники выполняли в той или иной степени свои обязательства согласно Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 года. Особые проблемы были связаны с недостаточными правовыми гарантиями свободы слова, например в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Кроме того, проблема уголовного преследования за диффамацию была отмечена в ряде государств-участников. Другие проблемы были связаны с несоблюдением требований равного отношения и доступа, в том числе в Азербайджане, Беларуси 2010, Казахстане 2011, Кыргызстане 2010, и Сербии. Кроме того, отсутствие независимых органов надзора за средствами массовой информации, недостаточность их мандатов и ненадлежащее функционирование этих институтов на практике было оценено как

проблема в таких государствах, как, например, Армения, Грузия, Кыргызстан, Черногория и Румыния.

### 8.3.2 *Нормативно-правовая база*

Правовая база, регулирующая агитацию в средствах массовой информации и освещение в СМИ, должна обеспечивать равное отношение и доступ для того, чтобы избиратели были должным образом проинформированы о взглядах и программах кандидатов. Также должны быть предоставлены правовые гарантии свободы слова. Правовые основы для деятельности СМИ во время выборов соответствовали обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в ряде стран, в том числе в Черногории и Великобритании. В других странах некоторые аспекты были предметом саморегулирования, как, например, в Австрии, Андорре, Финляндии 2011, Нидерландах, Швеции и Соединенных Штатах Америки. Практика саморегулирования получила положительную оценку в Дании и Швейцарии.

В то же время, правовая база в области СМИ была оценена, как не соответствующая обязательствам ОБСЕ в Румынии 2012 (узкое регулирование частных СМИ), России 2011 (обязательство государственных СМИ по освещению деятельности государственных должностных лиц), и Украине 2012 (недостаточное обеспечение политического плюрализма при вещании и опора на саморегулирование, которое было оценено как неэффективное). В таких случаях были рекомендованы поправки в законодательство для предоставления СМИ возможностей для определения собственной редакционной политики.

### 8.3.3 *Равное отношение и доступ*

Равное отношение и недискриминационный доступ к СМИ играет главенствующую роль для возможности политических партий и кандидатов информировать электорат о своих программах на основе равных возможностей. Особо важное значение для равной конкуренции на выборах имеет нейтралитет принадлежащих государству средств массовой информации, как отмечается в разделе I.2.3.a Кодекса хорошей практики ВК 2002 года. В ряде государств-участников ОБСЕ законодательство обеспечивало равные условия в части равного отношения и доступа к СМИ, в том числе по отношению к государственным СМИ (например, в Андорре, Эстонии и Финляндии 2012), а также как государственным, так и частным СМИ (например, во Франции, Греции и Молдове).

В других государствах-участниках пробелы и/или несоответствия в законодательстве привели - в разной степени - к неравенству, например, в случае государственных СМИ в Болгарии и Украине, а также в целом (в случае государственных и частных СМИ) в Кыргызстане, Турции и Соединенных Штатах Америки. Были рекомендованы соответствующие поправки в законодательство.

В других государствах-участниках равноправие (равный доступ и/или беспристрастное и сбалансированное освещение) было обеспечено законом, но отсутствовало при реализации на практике, например, в Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане 2011, Кыргызстане 2010 и Сербии. В Армении, России 2011 и Украине 2012 было отмечено отсутствие санкций за нарушение принципа равного отношения и беспристрастности в случае предвзятого освещения событий.

В целом, практика считалась не соответствующей обязательствам ОБСЕ в Азербайджане, Белоруссии и Черногории, где наблюдалось непропорциональное внимание на переизбирающемся кандидате, что сводило на нет стандарт равного отношения. Таким

образом, было рекомендовано обеспечить беспристрастное и справедливое освещение кандидатов средствами массовой информации. В Казахстане несбалансированное освещение в пользу кандидата, занимающего должность, за которую шла борьба, было отмечено на коммерческих каналах. Кроме того, в Боснии и Герцеговине были отмечены жалобы на предвзятое освещение в СМИ, ставящее в невыгодное положение малые партии и кандидатов от оппозиции.

#### **8.3.4 Платные политические объявления**

Платная политическая реклама была разрешена в нескольких государствах-участниках, включая Кипр, Чешскую Республику, Швецию и Узбекистан. В других государствах-участниках платная политическая реклама была предметом особого регулирования, включавшего максимальное ограничение по времени (Словакия 2010) или требования равного отношения (Латвия и Польша). В случаях, когда политическая реклама разрешена, кандидатам должен быть гарантирован равный доступ и отношение в части возможности покупки рекламы. Частично на основе выявленных проблем было рекомендовано введение сопоставимых тарифных ставок (Словакия 2010) или приведение тарифов на платную политическую рекламу вровень с тарифами на коммерческую рекламу (Грузия). В Албании правовые ограничения на платную политическую рекламу в зависимости от парламентского представительства считались противоречащими принципу недискриминации. Меры по ограничению количества времени, приобретаемого одной партией, можно также рассматривать как средство обеспечения равных условий и в Украине было рекомендовано ввести ограничения на максимальную сумму трат. В Таджикистане отсутствие маркировки платной рекламы было сочтено проблемой и было рекомендовано четко обозначать всю платную рекламу.

Платная политическая реклама была запрещена в государственных средствах массовой информации в Австрии и в вещательных СМИ в целом в Ирландии, Испании, Швейцарии и Соединенном Королевстве.

#### **8.3.5 Ограничения свободы слова**

Демократические выборы не представляются возможными в условиях, когда власти предотвращают или подавляют агитационные выступления или свободу слова. Недостаточные конституционные и/или правовые гарантии свободы слова, допускавшие необоснованные ограничения, были отмечены, например, в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. В Турции законодательство о СМИ не полностью соответствовало конституционным гарантиям свободы слова и, соответственно, был рекомендован его пересмотр.

Криминализация диффамации и/или клеветы представляет собой проблему поскольку уголовное наказание может серьезно ограничить свободу СМИ, а также привести к самоцензуре. Пункт 47 Замечания общего порядка № 34 КПЧ ООН рекомендует государствам рассмотреть возможность декриминализации диффамации. Озабоченность в этом отношении была высказана в случае Албании, Беларуси 2010, Болгарии, Франции, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Монако, Польши и Сан-Марино. Проблемы на практике были отмечены в Беларуси 2012 в связи со случаями запугивания, задержаний и судебных исков, и в Кыргызстане в связи с практикой самоцензуры. С положительной стороны, в случае Армении и России 2012, отмечены шаги в направлении декриминализации диффамации.

Чрезмерно жесткие правовые рамки могут также ограничивать свободу выражения мнений, как это наблюдалось в той или иной степени в Хорватии 2012 (строгое требование равенства в средствах массовой информации), Греции (запрет на опросы общественного мнения в течение 15 дней до выборов), и Кыргызстане 2011 (запрет на агитацию через зарубежные СМИ).

### **8.3.6 Надзор за СМИ**

Независимый национальный орган по контролю за соблюдением правил средствами массовой информации является важной гарантией для обеспечения справедливости избирательной кампании. Отсутствие такого органа было отмечено в Кыргызстане и Черногории. Вопрос несовершенства правового мандата надзорного органа был поднят в Армении (в части связанных с выборами жалоб), Грузии 2012 (в отношении недостаточных полномочий по применению санкций), и Румынии 2012 (в части полномочий во время избирательной кампании). Другие проблемы были связаны со сложными или отсутствующими сроками рассмотрения жалоб, как, например, в Боснии и Герцеговине и Румынии. Соответственно, было рекомендовано введение соответствующих сроков своевременного решения по жалобам.

Недостатки в практическом функционировании такого органа были отмечены в Бывшей Югославской Республике Македония (недостаточная независимость), Сербии (надзорный орган не создан, хотя и предусмотрен законом), Словакии 2012 (отсутствие публикации решений), также в Словении и Испании (не использование всех полномочий при подаче жалоб). Недостаточные меры по жалобам также подвергались критике в Грузии 2012 (также отмечены проблемы с органами саморегулирования) и России 2011 (центральный ОАВ, ЦИК, действовал только на основании жалоб). В этой связи было рекомендовано создание независимого надзорного органа по СМИ с компетенцией рассматривать связанные со СМИ жалобы.

## **9. ДЕНЬ ВЫБОРОВ: ГОЛОСОВАНИЕ, ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ И ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ**

### **9.1 Справочная информация**

Процессы дня выборов включают голосование, подсчет голосов и подведения итогов голосования избирательными органами. К этому процессу применимы несколько ключевых обязательств в рамках ОБСЕ и других международных стандартов, в том числе соблюдение всеобщности, равенства и тайны голосования, как это предусмотрено в параграфе 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и статье 25 МПГПП 1966 года. Кроме того, параграф 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 требует, честного подсчета голосов и обнародования официальных результатов. В то время как подведение итогов и публикация официальных окончательных результатов может занять некоторое время, принцип прозрачности требует, чтобы подробные предварительные результаты, включая агрегированные результаты выборов по округам, обнародовались своевременно. Дополнительные стандарты для обеспечения эффективного предоставления избирательных прав лицам с ограниченными возможностями предусмотрены статьей 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года. Кроме того, в Кодексе хорошей практики ВК 2002 года содержатся рекомендации по процедурам в день выборов, включая голосование по доверенности и групповое голосование, а также альтернативные варианты голосования, такие как голосование по почте и электронное голосование.

## 9.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 7.3 и 7.4
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статья 25
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункт 9 и 20
- Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года, статья 29
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.3.2 и I.4

## 9.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ

### 9.3.1 Обзор

Большинство государств-участников ОБСЕ закрепили принципы всеобщности, равенства и тайны голосования в своем законодательстве, в соответствии с параграфами 7.3 и 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Кроме того, законами государств обычно предписывались подробные процедуры голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования. Особая озабоченность, связанная с недостаточными правовыми гарантиями в области применения альтернативных механизмов голосования, была отмечена в связи с выборами в Беларуси, России, Узбекистане, Туркменистане, а также в отношении законодательно закрепленной возможности голосования по доверенности во Франции, Монако, Нидерландах, Польше и Соединенном Королевстве.

В части избирательной практики, в целом, процедуры в день выборов соответствовали обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в большинстве государств-участников, хотя сообщалось о случаях нарушения тайны голосования, а также группового и (незаконного) голосования по доверенности. В некоторых государствах наблюдалась тенденция, при которой голосование проходило в спокойной обстановке и процедуры были в общем соблюдены, однако качество процесса ухудшалось во время подсчета голосов и подведения итогов голосования.

### 9.3.2 Процедуры в день выборов

Государства-участники систематически закрепили принципы всеобщности, равенства и тайны голосования в своем законодательстве. Кроме того, обычно избирательное законодательство предусматривает детальные процедуры открытия избирательных участков, голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

Соответствие процедур в день выборов обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, а также внутреннему законодательству, было преимущественно положительным. Профессиональное и эффективное проведения процесса в день выборов, охарактеризованное глубоким доверием избирателей, отмечено в Австрии, на Кипре, в Эстонии, Финляндии 2011, Франции, Венгрии, Латвии, Черногории, Нидерландах, Польше, Словении, Испании и Швейцарии.

Тем не менее, в некоторых государствах наблюдалась тенденция, при которой голосование проходило в спокойной обстановке и процедуры были, в общем, соблюдены, однако качество процесса ухудшалось во время подсчета голосов и подведения итогов голосования. Это наблюдалось в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Молдове 2010, России, Таджикистане, Украине 2012 и, в меньшей степени, в Албании, Армении и Грузии.

Особую озабоченность в части прозрачности также вызывали вопросы доступа наблюдателей к копиям протоколов избирательных участков и их размещение для всеобщего обозрения. Случаи, когда итоговые протоколы не были вывешены, отмечались в Армении, Азербайджане, Беларуси, Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане, Молдове 2010, Черногории, России, Таджикистане и Украине 2012 года. В целях повышения прозрачности БДИПЧ часто рекомендовал размещать предварительные результаты по избирательному участку на участках, а, порой, и в Интернете, а также предоставлять наблюдателям заверенные копии.

### *9.3.3 Всеобщее и равное избирательное право*

Всеобщее и равное избирательное право обеспечивается расширением возможностей для реализации гражданами своего права голоса. Законодательные меры по содействию этому – часто называемые альтернативными вариантами голосования (АВГ) – включают в себя голосование по почте, голосование за пределами страны в консульствах и посольствах, интернет-голосование, и досрочное личное голосование. Внедрение и популярность АВГ были отмечены в большом количестве государств-участников, в первую очередь по причине удобства. Реализация (часто более, чем одного) АВГ отмечена в Венгрии, Кыргызстане 2010, Литве, Черногории, Польше, России 2011, Словении, Испании, Швейцарии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки.

Тем не менее, АВГ, включающие голосование до дня выборов, могут негативно сказаться на выборе избирателей, например, если кандидат снимается или умирает. Кроме того, АВГ могут представлять потенциальную проблему для тайны голосования, поскольку они часто применяются в неконтролируемой среде. Именно поэтому важны правовые гарантии, а ужесточение правил досрочного голосования отмечено в Литве 2012 и России 2011. С другой стороны, наблюдатели выразили обеспокоенность в связи с недостаточным регулированием досрочного голосования в Туркменистане и Узбекистане, с неравными условиями для избирателей, проголосовавших досрочно в Соединенных Штатах Америки 2010, и с отсутствием прозрачности при осуществлении досрочного личного голосования в Беларуси.

Всеобщее и равное избирательное право может быть нарушено в день выборов за счет многократного голосования, вброса бюллетеней и фальсификации протоколов о результатах. Примеры таких нарушений наблюдались в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии 2010, Казахстане, Кыргызстане 2011, России, Таджикистане, Украине 2012 и Узбекистане.

### *9.3.4 Тайна голосования*

Тайна голосования закреплена в параграфе 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Наблюдатели отмечают, что соблюдение тайны голоса нуждалось в укреплении в Албании, Армении, Азербайджане, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Хорватии 2011, Финляндии 2011, Франции, Бывшей Югославской Республике Македония, Грузии 2012, Венгрии, Казахстане, Латвии, Черногории, Польше, России, Словакии 2010, Словении, Испании, Таджикистане, Украине, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки. В отдельных случаях, тайна голосования была поставлена под угрозу в связи с практическими аспектами организации избирательного участка (Сербия) или использования (полу)прозрачных кабин для голосования (Молдова 2010). Заявления о нарушении тайны голоса при интернет-голосовании, включая безуспешные апелляции в суде, были зарегистрированы в Эстонии. Отдельные вопросы с тайной голосования лиц с ограниченными возможностями были отмечены на Кипре, в Финляндии, Франции, Греции, Латвии и Словении. БДИПЧ

систематически рекомендовало продолжать повышать степень тайны голосования в этих государствах-участниках, в том числе посредством программ просвещения избирателей.

### *9.3.5 Групповое голосование и голосование по доверенности*

Законодательством некоторых государств-участников предусмотрено голосование по доверенности, в том числе во Франции, Монако, Нидерландах, Польше и Великобритании (при обосновании). Это шло вразрез с принципом тайны голосования, предусмотренным параграфом 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Групповое голосование и/или незаконное голосование по доверенности, причем зачастую мужчина в семье голосовал за всех членов семьи, было отмечено наблюдателями в Албании, Армении, Беларуси 2010, Боснии и Герцеговине, Грузии, Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане 2011, Кыргызстане, России 2011, Словакии 2010, Таджикистане, Украине 2012 и Узбекистане. Групповое голосование и голосование по доверенности ставит под угрозу тайну голосования, а также принципы всеобщего и равного избирательного права. В таких случаях БДИПЧ рекомендовало принять меры по борьбе с практикой группового голосования, как правило, через обучение организаторов выборов и просвещение избирателей.

### *9.3.6 Избиратели с ограниченными возможностями*

Обеспечение надлежащих условий для реализации людьми с ограниченными возможностями своего права голоса соответствует принципам всеобщего и равного избирательного права, предусмотренного параграфом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, а также обязательствам по обеспечению эффективного предоставления избирательных прав лицам с ограниченными возможностями, как это предусмотрено статьей 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года. Государства-участники часто включали в свое законодательство возможность надомного (мобильного) голосования для пожилых или больных людей, а также особые механизмы голосования для людей с ограниченными возможностями, включая средства для доступа инвалидных кресел на отдельных избирательных участках в Австрии и возможность голосовать по почте для инвалидов в Польше. Конкретные правовые минимальные стандарты для избирателей с ограниченными возможностями приняты в Соединенных Штатах Америки, где оборудование каждого избирательного участка должно было обеспечить доступ избирателей с ограниченными возможностями, а также избирателей, говорящих на языке меньшинства. В Словении законодательство предусматривает специальные избирательные участки для избирателей с ограниченными возможностями. Кроме того, специальные меры с целью облегчения голосования людей с проблемами со зрением были приняты в Австрии, Финляндии, Кыргызстане, Латвии, Нидерландах, Польше, Испании и Соединенных Штатах Америки, как правило, путем использования накладок со шрифтом Брайля.

С другой стороны, большое количество избирательных участков не являлись, по наблюдениям, легко доступными для людей с ограниченными возможностями в Армении, Азербайджане, Беларуси и России. Доступ инвалидов на избирательные участки также вызвал беспокойство в Румынии, Испании, Швейцарии и Турции. Подобные проблемы наблюдались также в отношении права голоса лиц с нарушениями зрения во Франции и Румынии. В Румынии властям было рекомендовано организовывать кампании информирования избирателей с нарушениями зрения об их праве на получение помощи. Кроме того, в Беларуси, России 2012, и Турции были рекомендованы дальнейшие действия по улучшению доступа для избирателей с ограниченными возможностями.

## **10. ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ**

### **10.1 Справочная информация**

Эффективность избирательного законодательства подразумевает возможность обжалования случаев несоблюдения. Участники избирательного процесса должны иметь возможность для подачи жалоб в компетентные административные или судебные учреждения и обращаться в соответствующий суд. Ключевые обязательства ОБСЕ содержатся в пунктах 5.10 и 5.11 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, которые гарантируют эффективную правовую защиту против административных решений, а также п. 5.12, в которой закрепляется независимость и беспристрастность судебных органов. Дополнительные обязательства по этим вопросам содержатся в пунктах 18-21 Московского документа ОБСЕ 1991 года, в то время как дальнейшие уточнения можно сделать исходя из права на справедливый суд, описанного в статье 14 МПГПП 1966 года и положений, касающихся независимости, беспристрастности и компетентности судебной власти, как отражено в Пункте 3 Замечания общего порядка № 13 КПЧ ООН 1984 года.

### **10.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.10, 5.11 и 5.12
- Московский документ ОБСЕ 1991 года, параграфы 18-21
- Всеобщая декларация прав человека 1948 года, статьи 8 и 10
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статья 14
- Замечание общего порядка № 13 Комитета ООН по правам человека 1984 года, пункт 3
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, раздел II.3.3

### **10.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

#### ***10.3.1 Обзор***

Зачастую механизмы разрешения споров государства-участников ОБСЕ лишь частично соответствовали обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Что касается законодательства, конкретные проблемы были связаны с отсутствием возможности у участников оспорить все аспекты избирательного процесса (Австрия, Армения, Бывшая Югославская Республика Македония, Казахстан 2012, Литва, Словакия 2010), ограниченными средствами обжалования (Дания, Турция) и коллизиями юрисдикций различных органов, задействованных в разрешении избирательных споров (Армения, Румыния 2012, Туркменистан, Украина). В некоторых случаях сроки рассмотрения жалоб и обращений не были установлены (Греция, Румыния 2012, и Словакия 2010), либо не давали правовой защиты (Азербайджан, Монако, Турция, Таджикистан, США 2012). Несоблюдение соответствующих обязательств в избирательной практике было связано с процессуальными гарантиями, такими как прозрачность, аргументация и формальное рассмотрение жалоб (Босния и Герцеговина, Кыргызстан). В ряде случаев таковые гарантии не были реализованы, даже при том, что они были предусмотрены в законодательстве (Албания, Азербайджан, Сербия, Таджикистан).

### *10.3.2 Нормативно-правовая база*

В различных государствах-участниках, таких как Кипр, Эстония и Испания, законодательство и практика, связанные с разрешением избирательных споров, как правило, соответствовали обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. В некоторых государствах-участниках системы рассмотрений жалоб и обращений регулировались лишь незначительно, например, в Австрии. Система урегулирования споров в других странах, хотя в целом пользовалась высоким уровнем доверия участников избирательного процесса, лишь отчасти учитывала специфический контекст и темпы избирательного процесса, как, например, в Финляндии 2011, Нидерландах, Словакии 2010, а также в Соединенных Штатах Америки. В таких случаях была рекомендована дальнейшая адаптация к требованиям избирательного процесса. В других государствах-участниках, ни правовая база, ни реализация не соответствовали обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам, при этом заявители оставались без эффективных средств правовой защиты. Это имело место в Армении, Азербайджане, Беларуси 2012, Казахстане, Таджикистане и Украине.

### *10.3.3 Процедуры и площадки рассмотрения споров*

Право на эффективное средство правовой защиты предполагает, как минимум, ясность процедур и наличие площадок для разрешения избирательных споров. Процедуры и особенно полномочия и обязанности различных задействованных органов, должны четко регулироваться законом, с тем чтобы избежать конфликтов в юрисдикции. Процедуры отчасти критиковались за их сложность (Турция) или неопределенность правового регулирования (Кыргызстан 2010, Молдова 2011). В некоторых случаях закон допускал коллизии юрисдикций различных учреждений по некоторым аспектам избирательного процесса, например, в Армении, Румынии 2012, Туркменистане или Украине. В Казахстане отсутствие четкого различия между разными юрисдикциями привело к многочисленным случаям подачи заявлений не в те органы.

### *10.3.4 Право на эффективные средства правовой защиты*

Право подать жалобу и требовать эффективных средств правовой защиты должно быть предоставлено как можно более широко. Следовательно, законодательные ограничения права обжалования для участников избирательного процесса вызывали озабоченность. Большинство ограничений были связаны с возможностью оспаривания результатов выборов со стороны избирателей и/или других заинтересованных сторон (Австрия, Армения, Казахстан 2012, Литва). В некоторых случаях закон четко не указывал, кто может подавать жалобы и апелляции, например, в Болгарии («заинтересованная сторона»). Также значительный размер денежного депозита в Ирландии для обеспечения петиции был оценен как проблематичный, так как это может отпугнуть людей от получения юридической защиты. Другие ограничения касались недостаточных механизмов подачи жалоб на нарушения правил агитации (Бывшая Югославская Республика Македония, Словакия 2010), отсутствие возможности оспорить некоторые нарушения до дня выборов (Австрия, Финляндия, Франция) и ограниченные основания, по которым могут подаваться жалобы (Нидерланды). Кроме того, в Армении и Беларуси 2012 чрезмерно формальный подход к рассмотрению дел оставил граждан без средств правовой защиты, что противоречит параграфу 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

### **10.3.5 Право на апелляцию**

Обязательства ОБСЕ предусматривают, что право на эффективное средство правовой защиты включает в себя право на обращение в суд с соответствующими полномочиями для рассмотрения и вынесения окончательного решения по вопросу. Тем не менее, такой возможности в отношении избирательных споров не существовало в Дании и Турции. Право на обращение было также ограничено в Албании (невозможность обжалования решений ЦИК по результатам голосования), Беларуси 2012 (судебное обжалование лишь отдельных видов решений, невозможность обжалования отказа в регистрации кандидатов и действительности результатов выборов), Хорватии 2009/2010 (невозможность обжалования решений ЦИК касательно кампании), Франции (невозможность обжалования регистрации кандидатов в президенты и действительности выборов), Финляндии (ограниченные возможности апелляции только после парламентских выборов и невозможность оспаривания президентских выборов), Греции (невозможность обжалования судебных решений о допуске политических партий), Казахстане (невозможность обжалования некоторых связанных с выборами решений районного суда), Румынии 2009 (отсутствие эффективной правовой защиты от решений ЦИК) и Польше (обжалование лишь отдельных видов решений). В Дании, Литве и Нидерландах 2012 парламент принимал решение о результатах выборов без возможности судебной апелляции. Особая озабоченность независимостью судебной системы, в соответствии с требованиями п. 5.12 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, отмечена в Албании (судьи, выбранные для рассмотрения избирательных жалоб, могут быть сняты партиями) и Туркменистане (назначение судей президентом).

### **10.3.6 Своевременность**

Темп избирательного процесса требует оперативных решений по жалобам и обращениям. Общее отсутствие законодательно определенных сроков (Греция, Румыния 2012, Словакия 2010) или чрезмерно продолжительные сроки (Азербайджан, Монако, Турция, Таджикистан, Соединенные Штаты Америки 2012) вызвало озабоченность. В других случаях предусмотренные законом сроки не соблюдались на практике, в том числе в Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Казахстане 2012 и Таджикистане.

Кроме того, чрезмерно короткие сроки могут помешать рассмотрению жалоб и/или обращений, как наблюдалось, например, в случае Грузии 2010, Литвы, Черногории, Сербии и Узбекистана. В Украине 2010 короткие сроки для подачи жалоб и чрезмерно ограничительное толкование органами администрирования выборов привело к отклонению многих жалоб. В этих случаях было рекомендовано расширение законных сроков.

Наконец, при наличии длительных или не установленных законом сроков, практика может обеспечить оперативную правовую защиту, как было продемонстрировано в Ирландии, Словении и Швейцарии.

### **10.3.7 Прозрачность и надлежащий процесс**

В соответствии со статьей 14 МПГПП 1966 года, рассмотрение жалоб и апелляций должно соответствовать минимальным процессуальным гарантиям, включая прозрачность, справедливое и беспристрастное разбирательство, формальное принятие решения и публичное объявление решения. Связанные с этим проблемы в законодательстве и практике наблюдались, например, в Боснии и Герцеговине и Кыргызстане (прозрачность, отсутствие публичных данных о жалобах). В других государствах-участниках закон гарантировал

надлежащую правовую процедуру, но частично игнорировался на практике, например, в Азербайджане, Албании, Сербии и Таджикистане.

Несмотря на адекватное законодательство, практика была оценена, как не соответствующая обязательствам ОБСЕ и другим международными стандартам в Беларуси (непоследовательное и непрозрачное рассмотрение жалоб), Казахстане 2011 (непрозрачное и неофициальное рассмотрение жалоб на уровне ЦИК), Турции (рассмотрению не хватало прозрачности) или Украине 2012 (ненадлежащее обоснование). Также в Кыргызстане 2010 и Российской Федерации жалобы не всегда рассматривались как официальные жалобы, по которым необходимо было принятие решения в соответствии с законом.

### **10.3.8 Правовые последствия решений и санкций**

Право на эффективное средство правовой защиты предполагает адекватные правовые последствия решения, включая санкции. В ряде государств-участников, конкретные проблемы были отмечены в части недостаточных или непропорциональных санкций за нарушение правил ведения и финансирования избирательной кампании, в том числе в Андорре, Беларуси 2012, Хорватии, Казахстане 2012, Латвии 2010, Молдове 2010, Украине и Узбекистане. Полное отсутствие адекватных санкций за нарушение правил ведения кампании отмечалось в Венгрии, а частичное отсутствие наблюдалось в Эстонии и Кыргызстане 2010. В случае Румынии 2009 в связи с отсутствием правового регулирования было рекомендовано обеспечить возможность аннулирования результатов выборов, если нарушения повлияли на результат.

Проблемы, связанные с реализацией права, были отмечены в Грузии 2012 (частично последовательное применение санкций), а также в Латвии 2010 и Черногории (нарушения правил кампаний не расследовались). В Боснии и Герцеговине и на Кипре недостаточное применение санкций было подвергнуто критике.

## **11. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН**

### **11.1 Справочная информация**

Во всем регионе ОБСЕ женщины исторически на протяжении многих лет были недостаточно представлены в политике. Усилия по укреплению гендерного равенства включают принятие конкретного законодательства для содействия участию женщин, в дополнение к общим положениям о недискриминации. Как правило, это означает введение временных специальных мер, чаще всего – квот для кандидатов менее представленного пола.<sup>26</sup>

Основные международные стандарты политической представленности женщин предусмотрены статьями 4 и 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года. Важно отметить, что статьей 4 Конвенции признается, что временные специальные меры, направленные на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не должны считаться дискриминационными, но не должны влечь за собой принятие неравноправных или дифференцированных стандартов. Эта позиция нашла свое развитие в Общей рекомендации №23 1997 года к Конвенции о

<sup>26</sup>

Можно различать 1.) Квоты для *потенциальных* кандидатов, обычно в мажоритарных системах; 2.) Квоты для *зарегистрированных* кандидатов, обычно в пропорциональных системах, иногда с дополнительными требованиями к расположению кандидатов в списке; и 3.) Квоты для *избранных* кандидатов («зарезервированные места»; не применялись в отношении женщин в регионе ОБСЕ в отчетный период).

ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и поддержана разделом I.2.5 из Кодекса хорошей практики ВК 2002 года. Общая рекомендация № 23 добавляет, что государства несут ответственность за, по мере возможности, назначение женщин на высшие руководящие должности в государственных органах, включая ОАВ.

В параграфе 40 Московского документа ОБСЕ 1991 года, государства-участники признали свою общую приверженность Конвенции 1979 года, а в параграфе 23 Стамбульского документа 1999 года взяли на себя обязательства по гендерному равенству в политике. Кроме того, актуальны и общая недискриминационные обязательства параграфов 5.9 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

## **11.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.9 и 7.5
- Московский документ ОБСЕ 1991 года, параграф 40
- Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года, параграф 23
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, статьи 4 и 7
- Общая рекомендация №23 1997 года к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, раздел I.2.5

## **11.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ**

### ***11.3.1 Обзор***

Ряд государств-участников ОБСЕ приняли меры для расширения политического участия женщин в соответствии с параграфом 40 Московского документа ОБСЕ 1991 года. Обычно это делалось через введение временных специальных мер, чаще всего квот для кандидатов менее представленного пола, и иногда дополнительных требований к расположению кандидатов в списке, как, например, в Албании, Армении, Кыргызстане и Испании. Хотя представительство женщин неуклонно возрастает во всем регионе, оно остается значительно ниже 50 процентов - около 23,6 процентов. Основными проблемами, о которых сообщалось БДИПЧ, были низкая видимость женщин-кандидатов во время избирательной кампаний, в том числе в Азербайджане, на Кипре, в Черногории, а также лишение прав женщин-избирателей путем таких практик голосования, как групповое или незаконное голосование по доверенности, наблюдавшихся в Албании, Армении, Боснии и Герцеговине, и Бывшей Югославской Республике Македония. В таких случаях БДИПЧ часто рекомендовало рассмотрения временных специальных мер для расширения участия женщин.

### ***11.3.2 Нормативно-правовая база***

Правовая основа для расширения политического участия женщин считалась в целом удовлетворительной в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, включая Хорватию 2009/2010 и Финляндию 2011. В других странах, хотя и имелось законодательство о равенстве полов, по-прежнему не доставало эффективной реализации и/или обеспечения соблюдения, в том числе в Азербайджане, Албании, Боснии и Герцеговине, Кипре, Турции и Узбекистане.

Недостаточное, или полностью отсутствующее законодательство о равенстве полов было отмечено в Казахстане, Латвии 2011 и Литве, и были рекомендованы законодательные меры

по обеспечению представленности женщин. Наоборот, в Швеции, несмотря на отсутствие правового регулирования, женщины хорошо представлены в политике, отчасти из-за добровольных квот, поддержанных политическими партиями. Кроме того, в Нидерландах был отмечен высокий уровень участия женщин в политической жизни.

### *11.3.3 Женщины-кандидаты*

Несколько государств-участников предусмотрели в своем законодательстве временные специальные меры для расширения участия женщин в качестве кандидатов, в соответствии со статьей 41 Конвенции 1979 года и параграфом 40.4 Московского документа ОБСЕ 1991 года. Квоты для женщин среди зарегистрированных кандидатов были отмечены в законодательстве Албании, Боснии и Герцеговины, Бывшей Югославской Республике Македония, Греции, Черногории, Польши, Сан-Марино, Сербии, Словении, Узбекистана, а дополнительные требования к расположению кандидатов в списке – в Албании, Армении, Кыргызстане и Испании. Тем не менее, законная возможность отозвать женщин-кандидатов после регистрации и заменить их мужчинами может негативно сказаться на использовании квот, как это наблюдалось в Армении и Кыргызстане 2010. В случае Молдовы, Черногории и Польши было рекомендовано иметь больше женщин в списках кандидатов на выборные позиции.

Добровольные или обязательные квоты для кандидатов-женщин отмечены во Франции, Швеции, Швейцарии, Турции и Великобритании. Другие правовые меры включали финансовые стимулы для политических партий в целях поддержки участия женщин в Грузии 2012 и Румынии 2012, а также штрафы и сокращение государственного финансирования политических партий, которые не в полной мере выполняют свои обязательства по гендерному равенству в Албании и Франции. В Сан-Марино в случае ничьей в борьбе за место в парламенте между мужчиной и женщиной, место получает женщина.

### *11.3.4 Участие женщин в избирательном процессе на практике*

Хотя женщины регулярно участвовали в парламентских выборах и выборах в местные органы, доля зарегистрированных кандидатов-женщины обычно остается ниже 50 процентов. На президентских выборах и/или выборах мэра участие женщин было обычно ниже, чем на парламентских и местных выборах. Например, на президентских выборах в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Румынии не было зарегистрированных кандидатов-женщин.

Средняя доля женщин, избранных в законодательные органы государств-участников увеличилась во всем регионе ОБСЕ, что означает большее соответствие международным нормам в области гендерного равенства – в среднем доля женщин в парламенте составила 23,6 процента в 2012 году.<sup>27</sup> В течение отчетного периода ряд государств-участников достигли уровня представительства женщин, который был близок или выше этого среднего значения, в том числе в Беларуси, Финляндии, Франции, Бывшей Югославской Республике Македония, Казахстане, Кыргызстане, Латвии, Литве, Нидерландах, Словении, Испании, Великобритании и Узбекистане.

<sup>27</sup>

См. сводные данные межпарламентского союза «Женщины в парламенте», доступно по адресу: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

### *11.3.5 Представленность женщин в ОАВ*

Хотя женщины, как правило, хорошо представлены в ОАВ во всем регионе ОБСЕ, Таджикистан является исключением. Также наблюдатели сообщили, что женщины недостаточно представлены на высших уровнях ОАВ во время выборов в Албании, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Грузии, Кыргызстане, России, Испании и Узбекистане. Это противоречит пункту 26 Общей рекомендации № 23 КЛДЖ 1997 года.

### *11.3.6 Препятствия к участию женщин в избирательном процессе*

Множество аспектов может негативно повлиять на участие женщин в политике. Например, высокий избирательный залог и требования о законченном высшем образовании имело особенно негативное воздействие на женщин-кандидатов в Таджикистане. Низкая видимость женщин-кандидатов в средствах массовой информации и в ходе кампании также имело негативные последствия, согласно наблюдениям в Армении, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, на Кипра, в Бывшей Югославской Республике Македония, Кыргызстане, Черногории, Украине 2012 и Узбекистане. На женщинах-избирателях отрицательно сказывались такие практики голосования, как групповое голосование (семейное голосование), наблюдавшееся в Албании, Армении, Боснии и Герцеговине и Бывшей Югославской Республике Македония. С дополнительными неблагоприятными условиями сталкивались женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам, как отмечалось в Болгарии, Венгрии, Казахстане 2011.

## **12. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

### **12.1 Справочная информация**

Целый ряд обязательств ОБСЕ и других международных стандартов признает право национальных меньшинств на участие в ведении государственных дел без дискриминации. Среди обязательств ОБСЕ параграф 35 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года содержит конкретные обязательства государств-участников по содействию осуществлению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах. Пункт 12 Замечания общего порядка № 25 КПЧ ООН явно призывает к предоставлению избирательных материалов на языках меньшинств. Кроме того, также актуальны положения о недискриминации Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, а также МПГПП 1966 года, МКЛРД 1965 года, Всеобщей декларации прав человека 1948 года.<sup>28</sup> Раздел I.2.4 Кодекса хорошей практики ВК 2002 года содержит дополнительные указания по формированию политических партий национальных меньшинств и возможные специальные меры по обеспечению национального представительства меньшинств.

### **12.2. Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты**

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.9, 7.5 и 30-39,
- Всеобщая декларация прав человека 1948 года, статья 1

<sup>28</sup>

См. также Лундские Рекомендации об Эффективном Участии Национальных Меньшинств в общественно-Политической Жизни, 1999, особенно параграфы 7-10, доступно по адресу: <http://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>, а также Рамочную конвенцию СЕ по защите национальных меньшинств, 1995. Доступно по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.

- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, статьи 2 и 25-27
- Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, пункт 12
- 1965 Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, статьи 1.4, 2.2 и 5
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, разделы I.2.4

### 12.3. Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ

#### 12.1.1 Обзор

Помимо общих положений о недискриминации, несколько государств-участников ОБСЕ предусмотрели правовые меры для обеспечения эффективного политического участия меньшинств в соответствии с параграфом 35 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Позитивные действия варьировались от зарезервированных мест в Хорватии, Финляндия, Казахстане, Румынии и Словении, до освобождения политических партий меньшинств от пороговых требований представительства в Черногории, Польше и Сербии.

Тем не менее, юридические препятствия для эффективного политического участия национальных меньшинств остались в нескольких государствах-участниках, в том числе отсутствие юридического признания определенных меньшинств (Испания и Турция), запрет на партии меньшинств (Казахстан, Россия), языковые требования, не допускающие агитацию на языках меньшинств (Болгария, Латвия, Турция, Украина), либо разграничение избирательных округов, негативно влияющее на представительство меньшинств (Литва, Украина). Проблемы в избирательной практике были связаны со случаями ненадлежащего влияния на избирателей из числа меньшинств и отсутствием материалов для избирателей на языках меньшинств. Кроме того, отмечались особые проблемы, с которыми сталкиваются лица национальности рома в ряде государств-участников в Восточной и Центральной Европе, в том числе ненадлежащее влияние или давление на избирателей и агрессивная риторика в отношении населения рома со стороны националистических партий.

#### 12.1.2 Нормативно-правовая база

Не существует единых международных критериев для определения «национального меньшинства», а государства-участники имеют различные подходы к тому, какие группы относятся к меньшинствам. Большинство государств-участников выделяли меньшинства по этническим признакам, хотя в Финляндии 2011 меньшинства были определены на основании «языка и культуры». В Черногории меньшинство не может превышать 15 процентов населения. Только религиозные меньшинства были признаны на Кипре (маронитское, армянское и латинское), в Греции (мусульмане Фракии) и Турции (немусульманское). В Австрии, некоторые меньшинства были признаны в отдельных регионах. В Болгарии меньшинства не были признаны, но конституция признает право этнической самоидентификации. В Испании национальность рома не была признана меньшинством, несмотря на размер этой группы.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ законодательство в целом предусматривает защиту меньшинств, в том числе в Финляндии 2011 и Нидерландах 2010. В Венгрии, в то время как Конституция предусматривает политическое представительство меньшинств,

недостает подробного законодательства, которое бы обеспечило эффективную реализацию этого положения.<sup>29</sup>

В других государствах-участниках, правовая база, регулирующая политическое участие меньшинств, считалась частично проблематичной. Высокие пороги представительства имели негативное влияние на политическое представительство меньшинств в России 2011, в то время как льготный подход к некоторым меньшинствам в Румынии 2012 считался несколько чрезмерным. Законодательные языковые требования к агитационной деятельности в Болгарии (только болгарский язык) и Турции (настоятельно рекомендован турецкий язык) противоречили параграфу 32.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который предусматривает возможность для национальных меньшинств «свободно пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни». Отсутствие всеобъемлющей правовой основы для защиты прав меньшинств было отмечено в Грузии 2010.

### *12.1.3 Кандидаты и политические партии меньшинств*

В соответствии с параграфом 31 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, специальные меры по расширению политического участия меньшинств были включены в законодательство в ряде государств-участников ОБСЕ. Зарезервированные места для представителей меньшинств в национальных парламентах были предусмотрены законом в Хорватии, на Кипре, в Финляндии 2011, Казахстане, Румынии и Словении. В случае Кыргызстана 2010 была установлена 15-процентная квота среди зарегистрированных кандидатов для представителей национальных меньшинств. Другие меры включали уменьшение числа необходимых подписей в Черногории, снижение порогов представительства в Черногории и освобождение партий меньшинств от требований порогов представительства в Польше и Сербии. Тем не менее, специфические аспекты этих специальных мер считались частично проблематичными в некоторых государствах-участниках, в том числе в Казахстане, где представительство меньшинств осуществлялось путем номинирования, а не путем общего голосования. Кроме того, партии меньшинств были запрещены в Болгарии, Казахстане, и России.

### *12.1.4 Избирательная система*

Некоторые государства-участники скорректировали свои избирательные системы в целях содействия представительству меньшинств. В Хорватии, избиратели, принадлежащие к меньшинствам, могли голосовать либо за кандидатов по избирательному округу своего места жительства, либо за кандидатов из меньшинств. На парламентских выборах на Кипре избиратели, принадлежащие к конституционно признанным религиозным группам могли голосовать дважды, один раз на всеобщих выборах за греческие кипрские места и один раз за специальные места религиозных групп. На парламентских выборах в Словении представителям меньшинств было предоставлено два голоса, первый по избирательному округу жительства, а второй избирательного округа меньшинства.

В отношении границ избирательных округов, возможное негативное влияние на представительство меньшинств вызвало озабоченность в Литве и Украине 2012. Например, в Литве, партии меньшинства должны были преодолеть такие же пороговые значения, как и другие политические партии, что вызвало рекомендацию пересмотра этих положений.

<sup>29</sup> Миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами явным образом не поднимала вопросы меньшинств в Андорре, Армении, Беларуси, Чехии 2013, на Кипре, Дании, Финляндии 2012, Франции, Нидерландах 2012, Сан-Марино и России 2012.

### *12.1.5 Избиратели из числа меньшинств*

Что касается эффективного участия избирателей из числа меньшинств, общие проблемы были отмечены в Албании (давление и возможное лишение прав из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность), Ирландии (вопросы неграмотности и опасения по поводу доказательства проживания), и Кыргызстане 2010 (лишение прав из-за переселения в некоторых регионах).

Избиратели из числа рома, в частности, столкнулись с проблемами эффективного политического участия и считались подвергавшимися ненадлежащему давлению в Албании, Болгарии, Греции, Венгрии, Румынии, Сербии и Словакии. Кроме того, агрессивная риторика в отношении национальности рома со стороны националистических партий наблюдалась в Болгарии, Чехии 2011, Венгрии и Словакии. Возможной причиной лишения прав избирателей рома было отсутствие документов, удостоверяющих личность, как отмечалось в Албании, Боснии и Герцеговине, Бывшей Югославской Республике Македония, Грузии 2010, и Румынии.

Отсутствие избирательных материалов на языках меньшинств может служить препятствием для участия меньшинств в выборах, если это затрудняет понимание ими процесса. Подобные вопросы были подняты, например, в Латвии, где закон был интерпретирован как допускающий предвыборные материалы только на латышском языке, и Украине 2012, где законом о выборах допускалось изготовление агитационных материалов только на украинском языке. Отсутствие материалов для избирателей на языках меньшинств в целом было отмечено в Литве и Словакии, следовательно была рекомендована публикация материалов по выборам на языках национальных меньшинств.

## **13. МЕЖДУНАРОДНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ**

### **13.1 Справочная информация**

Международное и гражданское наблюдение за выборами закреплено в параграфе 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Это обязательство подтверждено в параграфе 25 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года и отражает консенсус между государствами-участниками ОБСЕ относительно приглашения друг друга, а также соответствующих организаций и учреждений к наблюдению за выборами. Таким образом, государства-участники признали, что наблюдение за выборами может играть важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности, а также для повышения доверия населения к избирательному процессу. Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года дополнительно признал ценность вклада БДИПЧ в разработку и реализацию законодательства о выборах и обязал государства-участников оперативно реагировать на рекомендации миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами. Международное и гражданское наблюдение за выборами основывается на ряде принципов, в частности, невмешательстве и беспристрастности к наблюдаемому процессу выборов, а также на том, что наблюдение за выборами ни узаконивает, ни легитимизирует процесса выборов, включая результаты.<sup>30</sup> Раздел II.3.2 из Кодекса хорошей практики ВК

<sup>30</sup>

См. Решение Совета Министров ОБСЕ 19/06, призывающее БДИПЧ «уделить особое внимание независимости, беспристрастности и профессионализму наблюдения БДИПЧ за выборами.» См. также Декларацию принципов международного наблюдения за выборами и кодекс поведения наблюдателей, 2005, по адресу: <http://www.osce.org/odihr/16935>; и Декларацию глобальных принципов непартийного наблюдения за выборами и мониторинга общественными организациями, 2012, по адресу: [www.gndem.org/sites/default/files/declaration/Declaration\\_of\\_Global\\_Principles\\_0.pdf](http://www.gndem.org/sites/default/files/declaration/Declaration_of_Global_Principles_0.pdf).

2002 года также рекомендует участие международных и гражданских наблюдателей за выборами на всех стадиях избирательного процесса.<sup>31</sup>

### 13.2 Применимые обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграф 8
- Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года, параграфы 25
- Кодекс хорошей практики ВК 2002 года, раздел II.3.2

### 13.3 Избирательное законодательство и практика в государствах-участниках ОБСЕ

#### 13.3.1 Обзор

Ряд государств-участников ОБСЕ предусмотрели наблюдение за выборами в законодательстве, хотя и не всегда всесторонне. Например, в Финляндии не предусмотрены международные наблюдатели, в то время как Австрия, Чехия 2012, Польша, Россия, Таджикистан, Украина 2010 и Узбекистан не предусмотрели местного гражданского наблюдения. В других странах, таких, как Андорра, Кипр, Дания, Эстония, Франция, Греция, Венгрия, Ирландия, Литва, Монако, Сан-Марино, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция и Соединенные Штаты Америки (на федеральном уровне) правовая основа для наблюдения за выборами полностью отсутствовала, за исключением, в большинстве случаев, местных наблюдателей от партий. Тем не менее, во многих случаях, отсутствие правовых положений, касающихся международного и/или гражданского наблюдения было исправлено актами соответствующих органов, зачастую ОАВ. С отрицательной стороны, случаи препятствования наблюдению за выборами на практике были зарегистрированы в некоторых государствах-участниках (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Россия, и Соединенные Штаты Америки), в основном в день выборов.

#### 13.3.2 Международные и гражданские наблюдатели

Правовая база нескольких государств-участников содержала положения о доступе международных и гражданских наблюдателей за выборами, в общем соответствии с обязательствами ОБСЕ. Сюда входят Албания, Азербайджан, Кыргызстан, Молдова, Черногория, Нидерланды и Туркменистан.

Правовые базы других государств, наоборот, не находились в полном соответствии с обязательствами ОБСЕ. В некоторых случаях правовые положения были нечеткими и/или не хватало регулирования отдельных аспектов наблюдения за избирательным процессом, включая в Беларуси (наблюдение за проверкой подлинности подписей), Болгарии (присутствие на заседаниях ЦИК в предвыборный период), Румынии 2009 (права наблюдателей до и после дня выборов), Бывшей Югославской Республике Македония (получение протоколов о результатах), России 2011 (основная сфера деятельности наблюдателей преимущественно ограничена досрочным голосованием и днем выборов), Словакии 2012 (отсутствие детальных положений о доступе наблюдателей), Соединенном Королевстве (ограниченное наблюдение за определенными составляющими избирательного процесса, включая регистрацию избирателей), Украине 2012 (получение протоколов о результатах). В ряде случаев был рекомендован пересмотр законодательства для устранения этих пробелов. Кроме того, в Армении, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Эстонии, Франции, Грузии, Казахстане 2011, Латвии, Словакии и Украине 2010 отмечались более широкие

<sup>31</sup> См. также статьи 14 и 15 Конвенции СНГ 2002.

правовые недостатки и было рекомендовано возможное совершенствование правовой базы, регулирующей наблюдение за выборами.

В целом ряде государств-участников отсутствовали конкретные положения в национальном законодательстве о международных и/или гражданских наблюдателях за выборами (с возможными исключениями для представителей партий и кандидатов). Например, в Финляндии не была явно предусмотрена возможность международного наблюдения, в то время как Австрия, Чехия 2013, Польша, Россия, Таджикистан, Украина 2010 и Узбекистан не было явно предусмотрено местное гражданское наблюдение. В других странах, таких, как Андорра, Кипр, Дания, Эстония, Франция, Греция, Венгрия, Ирландия, Литва, Монако, Сан-Марино, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция и Соединенные Штаты Америки (на федеральном уровне), правовые положения для наблюдения за выборами полностью отсутствуют, за исключением, в большинстве случаев, местных наблюдателей от партий. Хотя БДИПЧ приглашалось для наблюдения за выборами во всех этих случаях, было рекомендовано ввести конкретные правовые положения для наблюдения за выборами в избирательную правовую базу.

Тем не менее, в большинстве случаев эти недостатки в законодательстве были устранены посредством нормативно-правовых актов соответствующих органов, как правило ОАВ, по крайней мере в отношении доступа международных наблюдателей. Этот подход имел место в случае Кипра, Чешской Республики 2010, Эстонии, Франции, Греции, Венгрии, Литвы, Сербии, Словении, Испании и Швейцарии. В то время как международные наблюдатели были приглашены со стороны Соединенных Штатов Америки на национальном уровне, в некоторых юрисдикциях в Соединенных Штатах Америки доступ международных наблюдателей к процессам в день выборов был ограничен, что противоречит параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

### *13.3.3 Доверенные лица партий и кандидатов*

Наблюдение со стороны представителей политических партий и/или кандидатов является важным вкладом в прозрачность избирательного процесса. Подавляющее большинство государств-участников ОБСЕ обеспечивает условия для независимого наблюдения. Тем не менее, в некоторых государствах-участниках правовая база не предусматривала доверенных лиц партий и кандидатов (например, в Хорватии, и Румынии). Хотя иногда они были аккредитованы от групп гражданского общества, это могло негативно сказаться на общей прозрачности процесса и противоречит параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Участие большого числа доверенных лиц партий и кандидатов наблюдалось в Албании, Армении, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Хорватии, Бывшей Югославской Республике Македония, Грузии 2010, Греции, Казахстане, Кыргызстане 2010, Латвии, Молдове, Черногории, Литве, России, Испании, Таджикистане, Украине, Соединенных Штатах Америки и Узбекистане. Более низкие значения были отмечены в Эстонии и Финляндии 2011.

### *13.3.4 Препятствия наблюдению за выборами*

Случаи преследования гражданских наблюдателей за выборами были зарегистрированы в Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане 2011, России 2011, Украине 2012. Случаи препятствования на местах или ограничения наблюдения международных и/или местных гражданских наблюдателей были отмечены в Азербайджане (случаи препятствования

деятельности независимых местных наблюдателей за выборами), Беларуси (отсутствие доступа к некоторым стадиям процесса, включая подсчет голосов), Грузии 2010 (запугивание и давление на гражданских наблюдателей), Казахстане (ограничение и запугивание), Кыргызстане 2011 (задержка аккредитации международных наблюдателей), России 2012 (препятствование на участках в день выборов), Украине 2012 (препятствование полноценному наблюдению за подсчетом голосов) и Соединенных Штатах Америки 2012 (случаи угроз уголовным преследованием за вход на избирательный участок).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

### 1. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

#### 1.1. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года<sup>32</sup>

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие: [...]

(5.4) — четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством; [...]

(5.7) — права человека и основные свободы будут гарантироваться законом и соответствовать обязательствам по международному праву;

(5.8) — законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех;

(5.9) — все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку;

(5.10) — каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось не нанесение ущерба правовой системе;

(5.11) — административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должными, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;

(5.12) — независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы обеспечиваются; [...]

(5.19) — каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону; [...]

(6) Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники

(7.1) — проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;

(7.2) — допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе

<sup>32</sup> Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 1990: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

всенародных выборов;

(7.3) – гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

(7.4) – обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы;

(7.5) – уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;

(7.6) – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

(7.7) – обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

(7.8) – обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;

(7.9) — обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

(8) Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств –участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

(9) Государства-участники подтверждают, что

(9.1) – каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам. В частности, не будет установлено никаких ограничений на доступ к средствам для размножения документов всех видов и на их использование при соблюдении, тем не менее, прав, касающихся интеллектуальной собственности, включая авторское право;

(9.2) – каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам;

(9.3) – право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется.

Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая свободу забастовок, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международным стандартам; [...]

(10) Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве

(10.1) — уважать право каждого самостоятельно или совместно с другими запрашивать, получать и передавать свободно мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию; [...]

(24) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона. [...]

(35) Государства-участники будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств.

Государства-участники отмечают усилия, предпринятые с целью защиты и создания условий для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности определенных национальных меньшинств путем создания в качестве одного из возможных средств для достижения этих целей, в соответствии с политикой заинтересованного государства, надлежащих местных или автономных органов управления, отвечающих конкретным историческим и территориальным условиям таких меньшинств.

## 1.2. Московский документ ОБСЕ 1991 года<sup>33</sup>

(18) Государства-участники напоминают о своей приверженности верховенству закона, выраженной в Документе Копенгагенского совещания, и подтверждают свое стремление поддерживать и развивать принципы справедливости, образующие основу правового государства. В частности, они вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства и что плюрализм имеет большое значение для деятельности политических организаций.

(18.1) Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.

(18.2) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе.

(18.3) С этой же целью будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений.

<sup>33</sup>

Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 1991:  
<http://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

(18.4) Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями.

(19) Государства-участники

(19.1) – будут соблюдать международно признанные нормы, касающиеся независимости судей и юристов-практиков и беспристрастного функционирования государственной судебной службы, включая, в частности, Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах;

(19.2) – при осуществлении соответствующих норм и обязательств будут обеспечивать, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике, обращая особое внимание на Основные принципы независимости судебной системы, в которых, в частности, предусматривается:

(i) запрещение неправомерного влияния на судей;

(ii) недопущение пересмотра судебных решений административными органами, за исключением прав компетентных властей в соответствии с законом уменьшать строгость приговоров, вынесенных судьями, или смягчать их;

(iii) защита свободы слова и ассоциаций сотрудников судебных органов с учетом лишь таких ограничений, которые совместимы с осуществлением ими своих функций;

(iv) обеспечение того, чтобы судьи обладали надлежащей квалификацией и подготовкой и выбирались на недискриминационной основе;

(v) обеспечение гарантии несменяемости и надлежащих условий службы, в том числе в вопросах продвижения по службе судей, где это применимо;

(vi) соблюдение условий неприкосновенности;

(vii) обеспечение того, чтобы дисциплинарные санкции, временное отстранение от должности и увольнение судей осуществлялось в соответствии с законом.

(20) Для обеспечения независимости судебных органов государства-участники будут:

(20.1) – признавать важную роль, которую национальные и международные ассоциации судей и адвокатов могут сыграть в деле обеспечения большего уважения независимости своих членов, а также образования и профессиональной подготовки в вопросах роли судебных органов и юристов в обществе;

(20.2) – содействовать и способствовать диалогу, обменов и сотрудничеству между национальными ассоциациями и другими группами, заинтересованными в обеспечении уважения независимости судебных органов и защиты адвокатов;

(20.3) – сотрудничать между собой, в частности путем диалога, контактов и обменов, с целью выявления проблемных областей в вопросах защиты независимости судей и юристов-практиков и определения путей и средств рассмотрения и разрешения таких проблем;

(20.4) – сотрудничать на постоянной основе в таких областях, как образование и профессиональная подготовка судей и юристов-практиков, а также разработка и принятие законодательства, направленного на обеспечение большего уважения их независимости и беспристрастного функционирования государственной судебной службы.

(21) Государства-участники будут

(21.1) – принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы сотрудники правоохранительных органов при наведении общественного порядка действовали в общественных интересах, с учетом конкретных потребностей и законных целей, а также использовали соразмерные обстоятельствам методы и средства, не превышающие потребностей правоохранительных действий;

(21.2) – обеспечивать, чтобы правоохранительные действия подлежали судебному контролю, чтобы сотрудники правоохранительных органов несли ответственность за такие действия и чтобы жертвы действий, квалифицированных как нарушение вышеуказанных обязательств, могли в соответствии с национальным правом требовать надлежащей компенсации. [...]

(40) Государства-участники признают, что полное и подлинное равенство между мужчинами и женщинами является существенно важным элементом справедливого и демократического

общества, основанного на верховенстве закона. Они признают, что целостное развитие общества и повышение благополучия всех его членов требуют равных возможностей для полного и равного участия мужчин и женщин. В этом контексте они будут

(40.1) – обеспечивать, чтобы все обязательства в рамках СБСЕ, относящиеся к защите и поощрению прав человека и основных свобод, применялись в полном объеме и без какой-либо дискриминации по признаку пола;

(40.2) – полностью соблюдать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, если они являются ее участниками, а если они еще не стали таковыми, они рассмотрят вопрос о ратификации этой Конвенции или о присоединении к ней; государства, которые ратифицировали эту Конвенцию или присоединились к ней с оговорками, рассмотрят вопрос об их снятии;

(40.3) – эффективно осуществлять обязательства по международным договорам, сторонами которых они являются, и принимать надлежащие меры по осуществлению Найробийских перспективных стратегий Организации Объединенных Наций в области улучшения положения женщин;

(40.4) – подтвердят, что их целью является достижение не только юридического, но и фактического равенства возможностей для мужчин и женщин, а также содействие принятию эффективных мер в этом направлении;

(40.5) – создадут или укрепят соответствующий национальный механизм по улучшению положения женщин, с тем чтобы обеспечить проведение оценки влияния программ и политики на их положение;

(40.6) – эффективно поощрять меры по обеспечению всех экономических возможностей для женщин, включая отсутствие дискриминации в политике и практике найма, равный доступ к образованию и профессиональной подготовке и меры, облегчающие трудящимся женщинам и мужчинам совмещение работы и семейных обязанностей; и будут стремиться обеспечить, чтобы любая политика или программы, предусматривающие структурную перестройку, не имели для женщин дискриминационных последствий;

(40.7) – стремиться покончить со всеми формами насилия в отношении женщин и со всеми формами торговли женщинами и эксплуатации женской проституции, в том числе путем принятия соответствующих юридических запретов в отношении подобных действий и других соответствующих мер;

(40.8) – способствовать и содействовать равенству и самому широкому участию женщин во всех аспектах политической и общественной жизни и процессах принятия решений, а также в международном сотрудничестве в целом;

(40.9) – признавать жизненно важную роль, которую женщины и женские организации играют в национальных и международных усилиях, направленных на развитие и расширение прав женщин, путем предоставления, в частности, прямых услуг, а также поддержки и содействия полноценному партнерству между правительствами и указанными организациями с целью обеспечения большего равенства женщин;

(40.10) – признавать ценный вклад женщин во все аспекты политической, культурной, общественной и экономической жизни и содействовать более широкому признанию этого вклада, в том числе в неформальном и неоплачиваемом секторах;

(40.11) – принимать меры с целью содействовать обеспечению свободного доступа к информации в отношении женщин и их прав согласно международному и внутригосударственному праву;

(40.12) – разрабатывать совместимую с их конституционными системами политику в области образования, содействовать участию женщин во всех сферах обучения и трудовой деятельности, включая нетрадиционные области, и способствовать и содействовать большему пониманию вопросов, имеющих отношение к равенству мужчин и женщин;

(40.13) – обеспечивать сбор и анализ данных, с тем чтобы надлежащим образом оценить, взять под контроль и улучшить положение женщин; эти данные не должны содержать

никакой информации личного характера.

### 1.3. Стамбульский документ 1999 года<sup>34</sup>

23. Полное и равное осуществление женщинами своих прав человека имеет важнейшее значение для укрепления мира, процветания и демократии в регионе ОБСЕ.

Мы обязуемся сделать обеспечение равенства между мужчинами и женщинами неотъемлемой частью своей политики как на уровне наших государств, так и в рамках Организации. [...]

25. Мы вновь подтверждаем свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 года. Мы признаем, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. Сообразуясь с этими обязательствами, мы будем приглашать на проводимые в наших странах выборы наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением. Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации. [...]

26. Учитывая большое число ожидающих нас выборов, мы полны решимости обеспечить их свободный и открытый характер, а также их соответствие принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. Это единственный путь, обеспечивающий надежную основу для демократического развития. Мы по достоинству оцениваем роль БДИПЧ в оказании различным странам содействия в разработке законодательства о выборах, отвечающего принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и намерены незамедлительно реагировать на представляемые им заключения с оценкой проведения выборов и рекомендации. Мы ценим работу БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ до, во время и после выборов, которая вносит дополнительный вклад в демократический процесс. Мы твердо намерены в полном объеме надежно обеспечить лицам, принадлежащим к меньшинствам, право голоса и создать условия для осуществления беженцами права на участие в выборах, проводимых в стране их первоначального проживания. Мы обязуемся обеспечить честное соперничество как между кандидатами, так и между партиями, в том числе путем предоставления им доступа к средствам массовой информации и уважения свободы собраний.

27. Мы обязуемся обеспечивать свободу средств массовой информации, являющуюся одним из основных условий существования плюралистических и демократических обществ. Мы глубоко обеспокоены злоупотреблением средствами массовой информации в зонах конфликтов для разжигания ненависти и межэтнической напряженности, а также использованием правовых ограничений и нападок, чтобы лишить граждан свободных средств массовой информации. Мы подчеркиваем необходимость обеспечения свободы выражения мнений, которая является одним из важнейших элементов политического диалога в любом демократическом обществе. Мы поддерживаем усилия Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации по содействию развитию свободных и независимых средств массовой информации.

---

<sup>34</sup>

Стамбульский документ ОБСЕ, 1999. Хартия европейской безопасности:  
<http://www.osce.org/mc/39569?download=true>.

## 2. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

### 2.1. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года<sup>35</sup>

#### Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются. [...]

#### Статья 12

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну. [...]

#### Статья 14

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за

<sup>35</sup>

Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966  
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

a) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

c) быть судимым без неоправданной задержки;

d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;

e) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;

f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

g) не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.

5. Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.

6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление и если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны. [...]

### **Статья 19**

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

### **Статья 20**

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.
2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

### **Статья 21**

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

### **Статья 22**

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.
3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям. [...]

### **Статья 25**

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

### **Статья 26**

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

### **Статья 27**

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. [...]

## 2.2. Замечание общего порядка 25 КПЧ ООН 1996 года<sup>36</sup>

1. Статья 25 Пакта признаёт и защищает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Независимо от того, какая в стране действует конституция или какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте. Статья 25 закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа и соответствующего принципам Пакта. [...]

3. В отличие от других прав и свобод, закреплённых в Пакте (которые гарантируются всем лицам, находящимся в пределах территории государства и под его юрисдикцией), статья 25 защищает права "каждого гражданина". В докладах государств должны отражаться те правовые положения, которые определяют гражданство в контексте прав, закреплённых в статье 25. В процессе осуществления этих 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.

Проведение каких-либо различий между лицами, являвшимися гражданами по рождению и получившими гражданство в результате натурализации, могут вызвать сомнения в плане соответствия статье 25. В докладах должны указываться случаи, когда какие-либо группы населения, например постоянные резиденты, пользуются этими правами на ограниченной основе, например, обладая правом участвовать в местных выборах или занимать определённые государственные посты.

4. Любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закреплённых в статье 25, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, обоснованным может быть требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определённые должности, чем для участия в голосовании, право на которое должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину. Осуществление этих прав гражданами может быть приостановлено или отменено только по установленным законам объективным и обоснованным причинам. Например, установленная психическая недееспособность может служить основанием для отказа какому-либо лицу в праве голосовать или занимать определённые должности.

5. Упомянутое в пункте а) ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закреплённое в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами. [...]

9. В пункте б) статьи 25 закреплёны конкретные положения, касающиеся права граждан на участие в ведении государственных дел в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности. Подлинные периодические выборы в соответствии с пунктом б) имеют важнейшее значение для обеспечения подотчётности представителей граждан в связи с осуществлением ими законодательных или исполнительных полномочий, которыми они наделены. Такие выборы должны проводиться через промежутки времени, которые не являются чрезмерно продолжительными и которые обеспечивают положение, когда

<sup>36</sup>

КПЧ, Замечание общего порядка № 25, 1996:

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument).

властные полномочия правительства неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей. Права и обязанности, закреплённые в пункте b), должны быть гарантированы законом.

10. Право голосовать на выборах и референдумах должно быть закреплено в законе и подлежит лишь разумным ограничениям, таким, как установление минимального возраста для получения права голоса. Не представляется обоснованным ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов. Членство в той или иной партии не должно служить условием для предоставления права голоса или основанием для его лишения.

11. Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. При регистрации избирателей её процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий. Если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной и не должна лишать бездомных лиц права голоса. Любые нарушения, касающиеся вмешательства в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовным законодательством, каковое должно строго применяться. Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, той частью населения, которая лишена соответствующей информации.

12. Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор. Государствам-участникам следует отражать в своих докладах вопрос о том, каким образом преодолеваются упомянутые в данном пункте сложности. [...]

14. В своих докладах государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, лишаящие граждан права голоса. Причины этого должны быть объективными и обоснованными. Если основанием для временного лишения права голоса является осуждением в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлено, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишённым свободы, но ещё не осуждённым не может быть отказано в осуществлении их права голоса.

15. Эффективное осуществление права голосовать и возможности быть избранным обеспечивает лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов. Любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, осёдлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации. Никто не должен подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры на выборную должность. Государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, которые лишают какую-либо группу или категорию лиц права быть избранным.

16. Условия, регламентирующие вопросы выдвижения кандидатур, внесения залогов или депозитов, должны быть обоснованными и недискриминационными. Если существуют обоснованные причины считать, что занятие определённых выборных должностей не

совместимо с пребыванием на каких-либо конкретных постах (например, в судебных органах, в числе высокопоставленных военных, на государственной службе), то меры, принимаемые для устранения конфликта интересов, не должны чрезмерно ограничивать права, закреплённые в пункте b). Причины отстранения от должности лиц, занимающих выборные посты, должны быть установлены законами на базе обоснованных и объективных критериев и при соблюдении справедливых процедур.

17. Право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определённой партии. Если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры. Без ущерба для положений пункта 1 статьи 5 Пакта политические убеждения не могут использоваться в качестве основания для лишения какого-либо лица права быть избранным. [...]

19. В соответствии с пунктом b) справедливые и свободные выборы должны проводиться на периодической основе в соответствии с законами, гарантирующими действительное осуществление права голосовать и быть избранным. Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него, голосовать в поддержку правительства страны или против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей. Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства. Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии. Результаты подлинных выборов должны пользоваться уважением и применяться на практике.

20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов. Отступление от этих прав не совместимо со статьёй 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчёт голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчёта избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчёта голосов. В ходе голосования следует обеспечить независимый характер процедуры оказания помощи инвалидам, слепым или неграмотным лицам. Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях.

21. Хотя в положениях Пакта и не содержится требования о введении какой-либо определённой избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закреплённым в статье 25, и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. Необходимо применять принцип "один человек-один голос" и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес. Порядок определения границ избирательных участков и метод учёта численности избирателей не должны

противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбирать своих представителей или его необоснованному ограничению. [...]

### 2.3. Замечание общего порядка № 34 КПЧ ООН 2011 года<sup>37</sup>

13. Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации. [...]

20. В своем замечании общего порядка № 25 об участии в ведении государственных дел и праве голоса Комитет рассматривает важность права на свободное выражение мнений для ведения государственных дел и эффективной реализации права голоса. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. В этой связи государствам-участникам следует обратить внимание на руководящие указания о поощрении и защите права на свободное выражения мнений, содержащиеся в замечании общего порядка № 25 [...]

37. К ограничениям на участие в политической жизни, вызывающим у Комитета обеспокоенность, относятся поквартирные опросы, ограничения в отношении количества и характера печатных материалов, которые можно распространять во время предвыборных кампаний, отказ в доступе во время избирательных кампаний к источникам, содержащим политические комментарии, в том числе к местным и иностранным средствам информации, а также ограничение доступа оппозиционных партий и политических деятелей к СМИ. Любое ограничение должно быть совместимо с пунктом 3. Тем не менее государство-участник может на законных основаниях ограничивать политический опрос непосредственно перед выборами с целью сохранить целостность избирательного процесса. [...]

47. Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены. По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных. В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты. Государствам-участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания

<sup>37</sup>

КПЧ, Замечание общего порядка № 34: Свобода мнений и их выражения, 2011: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf> (сноски опущены).

и штрафов. Там, где это необходимо, государствам–участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело. Государствам–участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания. Государство–участник не должно допускать ситуаций, когда после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковывающее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения. [...]

## **2.4 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года<sup>38</sup>**

### **Статья 4**

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения,

2. Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным. [...]

### **Статья 7**

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны. [...]

## **2.5. Общая рекомендация №23 1997 года<sup>39</sup>**

Временные специальные меры<sup>15</sup>. Хотя удаление «де-юре» барьеров и необходимо, но этого недостаточно. Неудачи в достижении полного и равного участия женщин могут быть непреднамеренными и являться результатом устаревшей практики и процедур, которые неумышленно продвигают мужчины. В статье 4 Конвенция поощряет использование временных специальных мер с целью придания полного эффекта статьям 7 и 8. Там, где страны разработали эффективные стратегии, пытаясь достичь равного участия, был принят ряд мер, включая рекрутирование, финансовую помощь и тренинги женщин-кандидатов,

<sup>38</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.

<sup>39</sup> Общая рекомендация №23 к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: Политическая и общественная жизнь, 1997:

<http://www.refworld.org/docid/453882a622.html>.

введение поправок в электоральные процедуры, проведение кампаний, направленных на равное участие, введение количественных показателей и квот, и нацеливание женщин на занятие официальных постов, таких как правовые или другие профессиональные организации, которые играют существенную роль в повседневной жизни всех обществ. Официальное удаление барьеров и внедрение временных специальных мер для поощрения равного участия мужчин и женщин в общественной жизни своих стран, являются существенными предпосылками к истинному равенству в политической жизни. Однако для преодоления векового доминирования мужчин в общественной жизни, женщины нуждаются в поощрении и поддержке всех секторов общества в целях достижения полного и эффективного участия, поощрении, которое должно возглавляться государствами-участниками Конвенции, а также политическими партиями и официальными лицами. Государства-участники обязаны обеспечить четкую разработку временных специальных мер, поддерживающих принципы равенства, и, следовательно, совместимых с конституционными принципами, гарантирующими равенство всем своим гражданам.

## 2.6. Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов 2006 года<sup>40</sup>

### Статья 29

#### Участие в политической и общественной жизни

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

- a) обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими, в том числе имели право и возможность голосовать и быть избранными, в частности посредством:
  - i) обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования;
  - ii) защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти — при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно;
  - iii) гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием;
- b) активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая:
  - i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими;
  - ii) создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях.

<sup>40</sup>

Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года:  
<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>.

## 2.7. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года<sup>41</sup>

### Статья 7 Публичный сектор

1. Каждое Государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, какие:

а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;

с) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития Государства-участника;

д) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

2. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности.

3. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

4. Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

## 3. НАДЛЕЖАЩАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

### 3.1 Кодекс добросовестной практики по избирательным вопросам 2002 года<sup>42</sup>

#### I. Общеевропейские принципы в области выборов

##### 1. Всеобщее избирательное право

##### 1.1. Правило и исключения

Всеобщее избирательное право означает, в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями:

<sup>41</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года:  
[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf).

<sup>42</sup> Кодекс хорошей практики ВК 2002 года:  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023-e.aspx).

- a. Возраст:
  - i. право избирать и быть избранным должно предоставляться лишь по достижении определенного минимального возраста;
  - ii. право избирать должно приобретаться не позднее достижения возраста совершеннолетия;
  - iii. право быть избранным должно возникать, желательно, в том же возрасте, что и право избирать, но в любом случае не позднее достижения 25 лет, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для членов верхней палаты парламента или главы государства).
- b. Гражданство:
  - i. может устанавливаться требование в отношении гражданства;
  - ii. вместе с тем рекомендуется разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока.
- c. Место жительства:
  - i. может устанавливаться требование в отношении места жительства;
  - ii. под местом жительства в данном случае понимается место обычного проживания;
  - iii. требование в отношении определенной продолжительности проживания может устанавливаться в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах;
  - iv. требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться лишь для защиты национальных меньшинств;
  - v. правом избирать и быть избранным могут наделяться и граждане, проживающие за рубежом.
- d. Лишение права избирать и быть избранным:
  - i. может быть предусмотрена возможность лишения физических лиц их права избирать и быть избранными, но лишь в случае наступления следующих кумулятивных условий:
  - ii. это должно быть предусмотрено в законе;
  - iii. должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать;
  - iv. лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении уголовного приговора за серьезное правонарушение;
  - v. кроме того, лишение политических прав или признание умственно неполноценным допускается лишь по прямому решению суда.

## 1.2. Списки избирателей

Для того, чтобы списки избирателей считались достоверными, важно обеспечить соблюдение следующих критериев:

- i. списки избирателей должны быть постоянными;
- ii. они должны регулярно – не реже одного раза в год – обновляться. Там, где автоматическая регистрация избирателей не проводится, должна быть предусмотрена возможность зарегистрироваться в течение сравнительно продолжительного времени;
- iii. списки избирателей должны публиковаться;
- iv. должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов;
- v. должна существовать аналогичная процедура, позволяющая избирателям вносить исправления в неправильные записи;
- vi. для того, чтобы лица, сменившие место жительства или достигшие установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации списков, могли участвовать в голосовании, может быть предусмотрена их регистрация в дополнительном списке.

1.3. Выдвижение кандидатур

- i. Выдвижение отдельных кандидатов или списков кандидатов может допускаться при условии сбора минимального числа подписей;
- ii. закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе;
- iii. при проверке подписей следует соблюдать четкие правила, в особенности в отношении установленных сроков;
- iv. процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи; однако после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться;
- v. удостоверение подписей должно быть завершено до начала избирательной кампании;
- vi. если от кандидата или партии требуется внесение определенной гарантийной суммы, она должна возвращаться, если этот кандидат или партия набирают больше определенного установленного процента голосов; эта гарантийная сумма и число голосов не должны быть чрезмерными.

2. Равное избирательное право

Это подразумевает:

2.1. Равное право голоса: каждый избиратель имеет в принципе один голос; в тех случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов.

2.2. Равные избирательные правомочия: места должны равномерно распределяться между избирательными округами.

- i. Это правило должно действовать по крайней мере в отношении выборов в нижние палаты парламентов и в отношении региональных и местных выборов;
- ii. указанное положение подразумевает четкое и сбалансированное распределение мест между избирательными округами на основе одного из следующих критериев: числа лиц, проживающих в данном округе, числа проживающих в нем граждан (включая несовершеннолетних), числа зарегистрированных избирателей и, возможно, числа фактически голосующих жителей. Можно использовать надлежащее сочетание этих критериев;
- iii. может учитываться географический критерий и административные – или, возможно, даже исторические – границы;
- iv. допустимое отклонение от нормы не должно превышать 10 процентов и ни в коем случае не может превышать 15 процентов, за исключением особых обстоятельств (защита интересов компактно проживающего меньшинства, административная единица с малой плотностью населения);
- v. для того, чтобы гарантировать равные избирательные возможности, распределение мест должно пересматриваться по крайней мере каждые десять лет, желательно не во время проведения выборов;
- vi. в случае многомандатных избирательных округов места рекомендуется перераспределять без пересмотра границ избирательных округов, которые должны, по возможности, совпадать с административными границами;
- vii. пересмотр границ избирательных округов – которые в этом случае должны быть одномандатными – должен производиться:
  - беспристрастно;
  - без ущерба для интересов национальных меньшинств;
  - с учетом мнения комитета, большинство членов которого являются независимыми; в состав этого комитета рекомендуется включить географа, социолога и сбалансированное число представителей партий, а также, при необходимости, представителей национальных меньшинств.

2.3. Равенство возможностей

а. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:

- i. избирательной кампании;
  - ii. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;
  - iii. государственному финансированию партий и кампаний.
- b. При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.
- c. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательной кампании и агитации.
- d. Финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным.
- e. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

#### 2.4. Равенство и национальные меньшинства

- a. Деятельность партий, представляющих национальные меньшинства, должна быть разрешена.
- b. Установление специальных норм, гарантирующих резервирование за национальными меньшинствами определенной доли мест или предусматривающих исключение из обычных правил распределения мест для партий, представляющих национальные меньшинства (например, неприменение процентного барьера), в принципе не противоречит равному избирательному праву.
- c. Ни один из кандидатов или избирателей не обязан раскрывать своей принадлежности к национальному меньшинству.

#### 2.5. Равенство и паритет женщин и мужчин

Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равного избирательного права, если они основываются на положениях конституции.

### 3. Свободное голосование

#### 3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

- a. Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. Это касается, в частности:
  - i. средств массовой информации;
  - ii. использования средств наглядной агитации;
  - iii. права на демонстрации;
  - iv. финансирования партий и кандидатов.
- b. На государственные органы возложен ряд позитивных обязательств; в частности, они обязаны:
  - i. обеспечивать участие в выборах выдвинутых кандидатов;
  - ii. давать избирателям возможность ознакомиться со списками кандидатов и отдельными кандидатами, участвующими в выборах, например, путем надлежащего размещения средств наглядной агитации;
  - iii. вышперечисленная информация должна быть также доступна на языках национальных меньшинств.
- c. В случае нарушения обязательного нейтралитета или ущемления свободы избирателей формировать свое мнение, к виновным должны применяться санкции.

3.2. Свободное волеизъявление и борьба с нарушениями на выборах

- i. процедуры голосования должны быть простыми;
- ii. избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке. Другие способы голосования допускаются при соблюдении следующих условий:
- iii. голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно; право голосовать по почте должно предоставляться только лицам, находящимся в больницах или в заключении, или людям с нарушениями двигательного аппарата или лицам, проживающим за границей; обман и запугивание недопустимы;
- iv. электронное голосование должно использоваться лишь в том случае, если оно безопасно и надежно; в частности, избиратели должны иметь возможность получить подтверждение того, что они проголосовали, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования; система должна быть транспарентной;
- v. голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами; число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено;
- vi. использование переносных ящиков для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана;
- vii. при оценке достоверности результатов голосования следует использовать по крайней мере два критерия: число поданных голосов и число избирательных бюллетеней, опущенных в ящик для голосования;
- viii. сотрудники избирательных комиссий не могут вносить никаких изменений в избирательные бюллетени или каким-либо образом пометать их;
- ix. неиспользованные избирательные бюллетени запрещено выносить с территории избирательного участка;
- x. на избирательных участках должны находиться представители ряда партий, а наблюдателям, назначенным кандидатами, должно быть дано разрешение присутствовать во время голосования и подсчета голосов;
- xi. военнослужащие должны по возможности голосовать по месту жительства. В противном случае рекомендуется зарегистрировать их для голосования на избирательном участке вблизи места их дислокации;
- xii. подсчет голосов рекомендуется производить на избирательных участках;
- xiii. подсчет голосов должен быть транспарентным. Наблюдателям, представителям кандидатов и представителям средств массовой информации должно быть разрешено присутствовать при подсчете голосов. Эти лица должны также иметь доступ ко всем записям;
- xiv. результаты должны открыто передаваться вышестоящему органу;
- xv. государство должно наказывать за любую подтасовку результатов выборов.

4. Тайное голосование

- a. Для избирателей тайное голосование – это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам.
- b. Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены.
- c. Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей.
- d. Нарушение тайны голосования должно быть наказуемым.

5. Прямое голосование

Прямым голосованием должны избираться следующие лица:

- i. члены по крайней мере одной палаты национального парламента;
- ii. законодательные органы регионального уровня;
- iii. местные советы.

6. Периодичность выборов

Выборы должны проводиться регулярно; срок полномочий членов законодательной ассамблеи не должен превышать 5 лет.

**II. Условия реализации принципов**

1. Соблюдение основных прав

a. Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий.

b. Ограничения этих свобод должны основываться на нормах закона, отвечать общественным интересам и соответствовать принципу пропорциональности.

2. Порядок регулирования и стабильность избирательного законодательства

a. За исключением норм, регулирующих технические вопросы и конкретные аспекты, – которые могут оформляться в виде подзаконных актов, – нормы избирательного права должны быть закреплены по крайней мере в виде обычного закона.

b. Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация выборов беспристрастным органом

a. Ответственность за соблюдение избирательного законодательства должен нести беспристрастный орган.

b. Там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии.

c. Центральная избирательная комиссия должна быть постоянно действующим органом.

d. В ее состав должны входить:

i. по крайней мере один представитель судебной власти;

ii. представители партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов; эти лица должны хорошо разбираться в избирательных вопросах. В ее состав могут входить:

iii. представитель министерства внутренних дел;

iv. представители национальных меньшинств.

e. Политические партии должны быть в равной мере представлены в избирательных комиссиях или должны иметь возможность наблюдать за работой этих беспристрастных органов. Равенство может пониматься как строгое или пропорциональное (см. Пункт 1.2.3.b).

f. Органы, назначающие членов избирательных комиссий, не должны иметь возможность свободно отзывать их.

g. Члены избирательных комиссий должны проходить стандартную подготовку.

h. Желательно, чтобы решения избирательных комиссий принимались квалифицированным большинством голосов или консенсусом.

3.2. Наблюдение за выборами

a. Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов.

b. Наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения избирательной кампании. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов.

- c. Места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, должны быть четко оговорены в законе.
- d. Наблюдатели должны, среди прочего, обращать особое внимание на то, чтобы власти оставались, как им и положено, беспристрастными.

### 3.3. Эффективная система обжалования

- a. Обжалование по всем избирательным вопросам производится либо в избирательной комиссии, либо в суде. Обжалование в связи с выборами в парламент производится в прежде всего непосредственно в парламенте. В любом случае, должно допускаться окончательное обжалование в суде.
- b. Процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб.
- c. Процедура обжалования, особенно полномочия и обязанности различных органов, должна быть четко прописана в законе, с тем чтобы избежать коллизии прав (как позитивной, так и негативной). Ни сторона, требующая обжалования, ни власти не должны иметь возможности выбирать орган по рассмотрению заявлений об обжаловании.
- d. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен рассматривать, в частности, такие вопросы, как право избирать – включая списки избирателей – и быть избранным, соответствие кандидатур установленным требованиям, должное соблюдение правил, регулирующих проведение избирательных кампаний, и результаты выборов
- e. Орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы.
- f. Все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование. В отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.
- g. Срок подачи и рассмотрения заявлений об обжаловании должен быть коротким (в первой инстанции от трех до пяти дней).
- h. Необходимо гарантировать обжалующей стороне такой порядок разбирательства, при котором будут заслушаны обе стороны.
- i. В тех случаях, когда в роли органа по рассмотрению заявлений об обжаловании выступает вышестоящая избирательная комиссия, она должна иметь возможность *ex officio* исправлять или аннулировать решения нижестоящих избирательных комиссий.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОТЧЕТЫ БДИПЧ О ВЫБОРАХ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ МЕЖДУ 1  
ЯНВАРЯ 2010 ГОДА И 31 ДЕКАБРЯ 2012 ГОДА**

Государство-участник ОБСЕ	Вид выборов	Дата выборов	Вид наблюдения	Тип отчета	Дата отчета
Албания	Муниципальные	08/05/2011	МНВ	Итоговый	15/08/2011
Андорра	Парламентские	03/04/2011		МОП	30/03/2011
Армения	Парламентские	06/05/2012	МНВ	Итоговый	26/06/2012
Австрия	Президентские	25/04/2010	МНВ	Итоговый	09/06/2010
Азербайджан	Парламентские	07/11/2010	МНВ	Итоговый	25/01/2011
Беларусь	Президентские	19/12/2010	МНВ	Итоговый	22/02/2011
	Парламентские	23/09/2012	МНВ	Итоговый	14/12/2012
Босния и Герцеговина	Общие	03/10/2010	МНВ	Итоговый	17/12/2010
Болгария	Президентские / Муниципальные	23/10/2011	ОМНВ	Итоговый	05/01/2012
Хорватия	Президентские	27/12/2009 & 10/01/2010	ОМНВ	Итоговый	07/04/2010
Хорватия	Парламентские	04/12/2011	ОМНВ	Итоговый	03/02/2012
Кипр	Парламентские	22/05/2011	МОВ	Итоговый	07/09/2011
Чешская республика	Парламентские	28/05/2010 & 29/05/2010		МОП	16/04/2010
	Президентские	11/01/2013 & 12/01/2013	МОВ	МОП	26/11/2012
Дания	Парламентские	15/09/2011		МОП	19/09/2011
Эстония	Парламентские	06/03/2011	МОВ	Итоговый	16/05/2011
Финляндия	Парламентские	17/04/2011	МОВ	Итоговый	21/06/2011
	Президентские	22/01/2012		МОП	28/11/2011
Франция	Президентские	22/04/2012 & 05/05/2012		МОП	15/03/2012
	Парламентские	10/06/2012 & 17/06/2012	МОВ	Итоговый	10/09/2012
Грузия	Муниципальные	30/05/2010	МНВ	Итоговый	13/09/2010
	Парламентские	01/10/2012	МНВ	Итоговый	21/12/2012
Греция	Парламентские	06/05/2012	МОВ	Итоговый	27/07/2012
Венгрия	Парламентские	11/04/2010	МОВ	Итоговый	09/08/2010
Ирландия	Парламентские	25/02/2011		МОП	23/02/2011
Казахстан	Президентские	03/04/2011	МНВ	Итоговый	16/06/2011
	Парламентские	15/01/2012	МНВ	Итоговый	03/04/2012
Кыргызстан	Референдум	27/06/2010	МНР	Итоговый	27/07/2010
	Парламентские	10/10/2010	МНВ	Итоговый	20/12/2010
	Президентские	30/10/2011	МНВ	Итоговый	10/01/2012
Латвия	Парламентские	02/10/2010	ОМНВ	Итоговый	10/12/2010
	Парламентские	17/09/2011	ОМНВ	Итоговый	19/12/2011
Литва	Парламентские	14/10/2012	МОВ	МОП	23/07/2012
Молдова	Парламентские	28/11/2010	МНВ	Итоговый	26/01/2011
	Муниципальные	05/06/2011	ОМНВ	Итоговый	28/11/2011
Монако	Парламентские	10/02/2013	КЭВ	МОП	21/12/2012
Черногория	Парламентские	14/10/2012	ОМНВ	Итоговый	07/12/2012

Нидерланды	Парламентские	09/06/2010	МОВ	Итоговый	09/09/2010
	Парламентские	12/09/2012	МОВ	Итоговый	16/11/2012
Норвегия	Муниципальные	12/09/2011	КЭВ	Итоговый	02/03/2012
Польша	Парламентские	09/10/2011	МОВ	Итоговый	18/01/2012
Румыния	Президентские	22/11/2009 & 06/12/2009	ОМНВ	Итоговый	17/02/2010
	Парламентские	09/12/2012	КЭВ	МОП	18/10/2012
Российская Федерация	Парламентские	04/12/2011	МНВ	Итоговый	12/01/2012
	Президентские	04/03/2012	МНВ	Итоговый	11/05/2012
Сан - Марино	Парламентские	11/11/2012		МОП	12/11/2012
Сербия	Парламентские / Президентские	06/05/2012 & 20/05/2012	ОМНВ	Итоговый	31/07/2012
Словакия	Парламентские	12/06/2010	МОВ	Итоговый	09/09/2010
	Парламентские	10/03/2012		МОП	17/02/2012
Словения	Парламентские	04/12/2011	МОВ	Итоговый	07/02/2012
Испания	Парламентские	20/11/2011	МОВ	Итоговый	17/02/2012
Швеция	Общие	19/09/2010		МОП	28/07/2010
Швейцария	Парламентские	23/10/2011	МОВ	Итоговый	30/01/2012
Таджикистан	Парламентские	28/02/2010	МНВ	Итоговый	06/07/2010
Бывшая Югославская Республика Македония	Парламентские	05/06/2011	МНВ	Итоговый	06/10/2011
Турция	Парламентские	12/06/2011	МОВ	Итоговый	31/10/2011
Туркменистан	Президентские	12/02/2012		МОП	03/01/2012
Украина	Президентские	17/01/2010 & 07/02/2010	МНВ	Итоговый	28/04/2010
	Парламентские	28/10/2012	МНВ	Промежуточный 1 Промежуточный 2 Промежуточный 3 Предв. заключение	04/10/2012 19/10/2012 09/11/2012 29/10/2012
Великобритания	Общие	06/05/2010	МОВ	Итоговый	09/07/2010
Соединенные Штаты Америки	Выборы в конгресс	02/11/2010	МОВ	Итоговый	23/12/2010
	Общие	06/11/2012	ОМНВ	Промежуточный 1 Промежуточный 2 Предв. заключение	19/10/2012 26/10/2012 07/11/2012
Узбекистан	Парламентские	27/12/2009	МОВ	Итоговый	07/04/2010